



FFI-RAPPORT

19/01682

Heimevernet mot 2030: Framtidig rolle og oppgaver

Kjetil Hatlebakk Hove
Espen Berg-Knutsen
Per Kristian Dahl
Nina Rones

Heimevernet mot 2030: Framtidig rolle og oppgaver

Kjetil Hatlebakk Hove
Espen Berg-Knutsen
Per Kristian Dahl
Nina Rones

Emneord

Forsvarsanalyse
Forsvarsplanlegging
Forsvarsstruktur
Heimevernet
Hybridkrigføring

FFI-rapport

19/01682

Prosjektnummer

1489

Elektronisk ISBN

978-82-464-3220-5

Godkjenner

Espen Skjelland, *forskningsdirektør*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

I de siste langtidsplanene for forsvarssektoren har Heimevernet bare i begrenset grad vært gjenstand for grundige faglige vurderinger. Stortinget har derfor bedt regjeringen om å innhente “en helhetlig faglig vurdering av Heimevernets behov for bemanning, trening og utstyr for å løse sine oppgaver” (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2017; s. 10). Denne rapporten er et bidrag til denne vurderingen. Studien er den første i en rekke av studier som ser på Heimevernet mot 2030. Denne rapporten skisserer en utviklingsretning mot framtidig rolle og oppgaver, mens testing av scenarioer, beregninger av behov, analyser av gap mellom dagens evne og framtidig behov og kostnadsberegninger kommer i senere studier.

Siden denne rapporten skal inngå som et grunnlag for senere studier og være et grunnlag for offentlig debatt, er det et mål at den skal nå en større leserkrets enn den som allerede har god kjennskap til Heimevernet. Rapporten er derfor omfattende, men også inndelt i klart adskilte deler, slik at det for eksempel går an å gå rett til analysen av trusler og mangler på side 127, eller til framtidig rolle og oppgaver på side 150.

Vi ser på to problemstillinger i denne studien:

1. Hva er de viktigste truslene Norge står overfor der Heimevernet kan tenkes å bidra, innenfor rammene av totalforsvaret?
2. Hvilken rolle, og hvilke tilhørende oppgaver, bør Heimevernet ha i framtiden?

For å svare på disse problemstillingene har vi benyttet et omfattende datagrunnlag bestående av tidligere litteratur og studier som berører samfunns- og statssikkerhet. I tillegg har vi sett på Heimevernets historie for å forstå hvorfor Heimevernet ser ut som det gjør i dag, og vi har gjennomført kvalitative intervjuer med 36 informanter i og utenfor Forsvaret.

Vi konkluderer med følgende svar på problemstillingene:

1. Et angrep på Norge primært med regulære, militære virkemidler er den farligste utfordringen for landet. Imidlertid mener vi at angrep som primært benytter irregulære virkemidler, som eksempelvis påvirkningsoperasjoner, cyberoperasjoner og terrorisme, er mest komplisert å oppdage og håndtere. Bedret situasjonsforståelse, bedret koordinering på tvers av sektorer og bedret evne til å motstå angrep over tid er viktige tiltak for å redusere sårbarheter og redusere faren for angrep med irregulære virkemidler. For å håndtere kriser i hele spekteret fra fred til krig sier vår analyse at det er behov for en militær reservestyrke.
2. Heimevernet bør være en militær organisasjon som i dag, men i enda større grad innrettet mot utfordringer i gråsonene mellom fred og krig. Heimevernet bør være en generell reservekapasitet med evne til å yte relevant støtte til øvrige avdelinger i Forsvaret, politiet og andre sivile beredskapsorganisasjoner. Heimevernet bør være en distribuert, lokalt forankret organisasjon, plassert der tyngdepunktet av folk bor, i stand til å håndtere store, kombinerte og langvarige hendelser. De retningsgivende prinsippene for Heimevernet bør være fleksibel støtte, sivilt-militært samvirke og lokal forankring.

Summary

Recent long term plans for the Norwegian Armed Forces have only considered the Home Guard to a limited extent. Stortinget has therefore requested a study into the needs for competence, training and equipment. This report investigates the future role and tasks for the Home Guard, and is a first contribution to answering the questions posed by Stortinget. We consider two research questions:

1. What are the most important threats faced by Norway, where the Home Guard is a possible contributor?
2. What role and tasks can the Home Guard have in the future?

To answer these questions, we review literature and history, and we conduct 36 qualitative interviews with informants from within and outside the Armed Forces. We conclude:

1. An attack on Norway with primarily regular, military weapons is the most dangerous challenge to the country. However, we believe an attack utilizing primarily irregular weapons, such as cyber operations and terrorism, is the most difficult to detect and to defend against. Improvements in situational awareness, coordination, and in the ability to resist attacks over time are important in order to reduce the probability of being subjected to irregular weapons, and to withstand them. To tackle crises of all sorts from peace to war, we require a military reserve force.
2. The Home Guard should be a military organization, as it is today, but to a larger extent directed towards grey zones between peace and war. The Home Guard should be a general reserve capacity, able to give relevant support to the Armed Forces, to the police and to other civilian emergency capacities. The Home Guard should be a general, decentralized reserve-based military capacity, located mainly where people live, able to handle unforeseen events. Guiding principles should be flexible support, civilian-military interaction and local affiliation.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Bokser	10
Figurer	13
Forord	14
1 Innledning	15
1.1 Problemstillinger	15
1.2 Målgruppe, innhold og leseguide	16
1.3 Sentrale definisjoner	18
2 Metode	20
2.1 Metode for langtidsplanlegging: Sikkerhetspolitisk vurdering	20
2.2 Metoder for å løse komplekse problemstillinger	24
2.2.1 Design Thinking	25
2.2.2 Vår problemløsningsmodell	28
2.3 Rammeverk for analyse av organisasjoner	29
2.4 Metode for kvalitative intervjuer	31
2.5 Førforståelse	37
2.6 Arbeidsmøter med andre fagmiljøer	38
2.7 Vurdering av studiens kvalitet og troverdighet	39
3 Heimevernets historie fra 1940 til i dag	41
3.1 Først ble det til, så ble det opprettet (1940–1946)	41
3.2 Det tidlige heimevern (1947–1953)	45
3.3 Å være eller å ikke være i Hæren (1953–1964)	46
3.4 Spesialavdelinger, geriljakurs og utstyrs- og personellmangel (1964–1970)	48
3.5 Egen forsvarsgren, ny forsvarskommisjon og ny geriljadedebatt (1970–1984)	50
3.6 Spesialstyrker og en mellomfase (1984–1992)	53
3.7 Felles landmakt, fredstid og reservepoliti (1992–2000)	55
3.8 Omlegging, økt ansvar og kvalitetsreform (2000–2008)	59
3.9 Dagens heimevern – konsolidering (2008–2019)	64
3.10 Sjøheimevernet	69
3.11 Luftheimevernet	71
3.12 Bedriftsheimevernet	71
3.13 Heimevernsungdommen	73

4	Forskning om framtidens trusler	74
4.1	Politisk	74
4.2	Sosialt	76
4.3	Teknologisk	77
4.4	Miljømessig	79
4.5	Økonomisk	79
4.6	Russland	80
5	Informantenes syn	84
5.1	Hvilke trusler står vi overfor?	84
5.1.1	Det er vanskelig å forutsi framtiden	84
5.1.2	Trusler følger en tidløs logikk: Motstander utnytter svake sider	84
5.1.3	Dagens utfordringer: Et økende antall ulike trusler	85
5.1.4	Framtidens utfordringer	85
5.1.4.1	Det digitale rom og infrastruktur som samfunnet er avhengig av	86
5.1.4.2	Gråsonetrusler: press og påvirkning	86
5.1.4.3	Russland tar i bruk hybride virkemidler	86
5.1.4.4	Hybride operasjoner settes i system	88
5.1.4.5	Kartlegging og testing av sårbarheter	88
5.1.5	Stereke sammenheng mellom stats- og samfunnssikkerhet	89
5.1.6	Hybride trusler kan være vanskeligere å håndtere enn konvensjonelle	90
5.2	Håndtering av framtidens trusler	92
5.2.1	Beroligelse og avskrekking: Vi er avhengige av Nato	92
5.2.2	Motstandsdyktighet (resiliens) i samfunnskritiske funksjoner blir viktigere	92
5.2.3	Økt usikkerhet rundt støtte fra USA og andre allierte	92
5.2.4	Forsvarsvilje og forsvarsevne er viktig og henger sammen	93
5.2.5	Totalforsvaret er viktig av flere årsaker	94
5.2.5.1	Den tettere koblingen mellom stats- og samfunnssikkerhet	94
5.2.5.2	Samordning mellom aktører	95
5.2.5.3	Gir ikke bare økt samhandling, men også økt forankring i folket	95
5.2.5.4	Økt avhengighet av sivile	95
5.2.6	Sivile og militære er uenige i om sektorprinsippet er egnet	96
5.2.6.1	Forsvarets forståelse av enhetlig kommando har ingen sivil motpart	97
5.2.7	Sivil-militær samhandling er nødvendig	97
5.2.7.1	Manglende samhandling på kommunalt nivå	98
5.2.8	Sivile og militære må forstå hverandre bedre	98
5.2.8.1	Sektorfokus på departementsnivå kan påvirke krisehåndtering	98
5.2.9	Fylkesmannens rolle må klargjøres	98
5.2.10	Innretningen på objektsikringen	99
5.2.10.1	Beskytte riktige objekter	99
5.2.10.2	Avveining mellom fysisk og digital sikring	99
5.2.10.3	Utslått infrastruktur har følgekonskvenser for forsvarsevnen	100
5.2.10.4	Prioritering av hva som skal sikres	100
5.2.11	Kommunikasjon kan være utslått: evne til å håndtere det utenkelige	100
5.2.12	En mer helhetlig og felles situasjonsforståelse	101
5.2.12.1	Klargjøring av juridiske gråsoner mellom fred, krise og krig	101

	5.2.12.2	Kommunikasjonskanaler for utveksling av gradert informasjon	102
5.3		Syn på Heimevernets rolle i framtiden	103
	5.3.1	Det er vanskelig å legitimere bruk av penger på forsvar	103
	5.3.2	Alternativer for styrket samfunnssikkerhet	104
	5.3.2.1	Politiet skal holde ro og orden, også i krig	104
	5.3.2.2	Gendarmeri ønskes ikke, heller begrenset politimyndighet når det trengs	104
	5.3.2.3	Sivilforsvaret har andre, konvensjonsbeskyttede, oppgaver	105
	5.3.2.4	Militær grunntrening og kommandostruktur er en fordel	106
5.3.3		Heimevernet som bindeledd til sivilsamfunnet	106
	5.3.3.1	Lokalt nettverk og lokal kunnskap gir situasjonsforståelse	106
	5.3.3.2	Lokal tilstedeværelse og forankring er viktig for forsvarsevnen	107
	5.3.3.3	Desentralisering reduserer sårbarhet	107
5.3.4		Sivil-militære samvirke- og kommunikasjonsmekanismer	107
	5.3.4.1	Ønske om kommunale beredskapsråd	108
	5.3.4.2	Klargjøring av Heimevernsstabens kontrollspenn	109
	5.3.4.3	Sjef Heimevernet med territorielt ansvar for hele landet?	110
5.3.5		Ny vurdering av geografiske grenser i lys av reformer	111
	5.3.5.1	Følge ny regioninndeling: Fylkesmannens samordningsansvar	111
	5.3.5.2	Følge politidistriktenes inndeling: Politiet leder i kriser	112
	5.3.5.3	En ytterligere desentralisering til kommunalt nivå	113
5.3.6		Forholdet mellom Hæren og Heimevernet	113
	5.3.6.1	En felles landmakt? Hæren og Heimevernet er for ulike	113
	5.3.6.2	Heimevernet som tilrettelegger for Hæren	115
	5.3.6.3	Synergier gjennom samtrening	116
	5.3.6.4	Kommandolinjer i krig og fred: Skepsis til Finnmark landforsvar	116
	5.3.6.5	Heimevernet som bindeledd mot sivilsamfunnet, ikke en territoriell hær	117
5.3.7		Samvirke med øvrige avdelinger i Forsvaret	118
	5.3.7.1	Logistikk: Sikring av forsynings- og framføringsakser	118
	5.3.7.2	Etterretning: Lokal tilstedeværelse	118
	5.3.7.3	Sjøforsvaret: Manglende sikring av sjøsiden og behov for støtte til alliert mottak	119
	5.3.7.4	Luftforsvaret: Integrasjon innen baseforsvar og skepsis mot droner og luftvern	121
	5.3.7.5	Spesialstyrker: Lokale nettverk og lokalkunnskap	122
	5.3.7.6	Cyberforsvaret: Utnyttelse av lokale nettverk	122
	5.3.7.7	Forsvarets sanitet: Klarere samvirkemekanismer og felles sanitetsetterretning	122
5.4		Noen hovedfunn fra intervjuene	123
	5.4.1	Nettverk og samvirke er suksesskriterier	123
	5.4.2	I retning skarpe eller i retning mindre skarpe operasjoner?	124
	5.4.3	Bidrag til samfunnssikkerhet og beredskap blir viktigere	125
6		Trusler og mangler	127
6.1		Om trusselbildet Norge står overfor	127

6.2	Subversjon og samfunnets utfordringer	130
6.3	Behov knyttet til økt resiliens	138
6.4	Håndteringskapasitet: Stående eller mobiliserbar, spesialisert eller generell?	140
6.5	Hvordan en generell reservekapasitet kan se ut	144
6.5.1	Sivil eller militær kapasitet?	144
6.5.2	Organisatorisk plassering av kapasiteten	147
6.5.2.1	Underlagt politiet	147
6.5.2.2	Underlagt Forsvaret	149
7	Roller og oppgaver for framtidens Heimevern	150
7.1	Trender og rammer	150
7.2	Retning og prinsipper	153
7.2.1	Retning	153
7.2.2	Prinsipper	156
7.2.2.1	Fleksibel støtte	157
7.2.2.2	Sivilt-militært samvirke	157
7.2.2.3	Lokal forankring	159
7.3	Oppgaver	161
7.3.1	Militære bidrag til forsvaret av Norge	161
7.3.1.1	Sikring av objekter og beskyttelse av akser	161
7.3.1.2	Overvåkning og kontroll for situasjonsforståelse	161
7.3.1.3	Alliert mottak	162
7.3.1.4	Bekjemping	163
7.3.1.5	Ivaretagelse av lokalt territorielt ansvar	163
7.3.2	Bistå politiet	163
7.3.3	Bistå andre sivile myndigheter og aktører	164
7.4	Konsept og teknologi	165
7.4.1	Konsept	165
7.4.2	Teknologi	166
7.5	Kompetanse	166
7.6	Organisasjonsstruktur	168
7.7	Subsystemer	170
8	Oppsummering, prioriteringer og veien videre	172
8.1	Prioriteringer på vei mot en ny rolle	174
8.1.1	Tettere samvirke med eksisterende sivile beredskapsfunksjoner	174
8.1.2	Utnyttelse av sivil kompetanse	174
8.1.3	Tydligere tilstedeværelse og forankring i storbyene	176
8.2	Usikkerhetsmomenter	176
8.2.1	Usikkerhetsmomenter knyttet til vår tolkning	177
8.2.2	Usikkerhetsmomenter som adresseres i senere deler av prosjektet	177
8.3	Videre arbeid	177
	Referanser	178
	Forkortelser	212

Vedlegg

A Intervjuguide	214
A.1 Situasjonsforståelse og forsvarsbehov	214
A.2 Heimevernets rolle og oppgaver	214
A.3 Dagens utfordringer	215
A.4 Den ideelle framtid	215
A.5 Avslutning	215

Bokser

1.1	Sentrale definisjoner	18
2.1	Grunnleggende om metode	21
2.2	Metode for langtidsplanlegging	22
2.3	Nøtter, problemer og kaos	24
2.4	Operasjonsanalyse-sirkelen	27
2.5	Analysis, Design, Development, Implementation, Evaluation (ADDIE)	28
2.6	Nadler og Tushmans kongruensmodell	30
2.7	Noen tidligere studier som er relevante for å vurdere Heimevernets framtid	32
2.8	Koding av intervjudata	35
2.9	Eksempel på koding av intervjudata	36
2.10	Etiske og metodiske utfordringer ved kvalitative intervjuer	37
2.11	Tre utfordringer knyttet til tolkning og teoretisering	40
3.1	Utvalg 3 om hensikten med Heimevernet	41
3.2	Om Heimevernets formål i 1944	42
3.3	Om opprettelsen av heimevernsløstene	43
3.4	Bakgrunn for Heimevernets opprettelse i Stortingsmelding 32	44
3.5	Om Heimevernets egenart i arbeidene til ny heimevernsløst	45
3.6	Heimevernets rolle i krig	46
3.7	Heimevernets treningsprinsipper i 1955	47
3.8	Fra retningslinjene for utrykningsavdelingene	48
3.9	Beskrivelse av Heimevernets organisasjon i 1966	50
3.10	Om øving i langtidsplanen 1969–1973	51
3.11	Konklusjon om Heimevernet i Forsvarskommisjonen av 1974	51
3.12	Fra William Walkers foredrag om gerilja	52
3.13	Konklusjon om gerilja i Forsvarskommisjonen av 1974	52
3.14	Om trusselen fra russiske spesialstyrker i innstillingen til langtidsplanen 1984–88	54
3.15	Avtroppende landsrådsleder Ronald Bye om Heimevernet	55
3.16	Om Heimevernets egenart i Stortingsproposisjon 70	56
3.17	Forsvarssjef Arne Solli i Forsvarets Forum i november 1995	57
3.18	Tidligere generalinspektør (1958–1966) Ole Jacob Bangstads kommentar til en felles landmakt	57
3.19	Hæren og Heimevernet i 2018, ifølge langtidsplanen 1999–2002	58
3.20	Om Heimevernet i langtidsplanen for 2002–2005	59
3.21	Om Heimevernets framtidige rolle i Forsvarsstudie 2000	60
3.22	Om Heimevernets framtidige rolle i Forsvarskomiteens innstilling til ny langtidsplan for 2002–2005	61
3.23	“Krisehåndtering i norske områder” og “Sikring av vitale samfunnsfunksjoner” i langtidsplanen for 2002–2005	61

3.24	Innsats-, forsterknings- og oppfølgingsstyrker	62
3.25	Om Heimevernet og kvalitetsreformen i langtidsplanen for 2005–2008	63
3.26	GIHV om kulturreformen	64
3.27	Beskrivelse av Heimevernet i langtidsplanen fra 2008	65
3.28	Forsvarssjefen om begrunnelsen for å legge ned HV-016	66
3.29	Fra Landsrådets høringsuttalelse om landmaktproposisjonen	67
3.30	Sjef Heimevernet om forsvarsvilje	68
3.31	Forsvarssjef Hansteen om Heimevernets tilknytning til Sjø- og Luftforsvaret	69
3.32	Beslutningen om å legge ned Sjøheimevernet	70
3.33	Direktiv for bedriftsheimevernet	72
4.1	Politisk: Noen mulige konsekvenser for Norge	75
4.2	Sosialt: Noen mulige konsekvenser for Norge	76
4.3	Teknologisk: Noen mulige konsekvenser for Norge	78
4.4	Miljømessig: Noen mulige konsekvenser for Norge	79
4.5	Økonomisk: Noen mulige konsekvenser for Norge	80
4.6	Rusland: Noen mulige konsekvenser for Norge	82
5.1	Om begrepet hybridkrig	87
5.2	Oppsummering av trusler	91
5.3	Seven Baseline Requirements	93
5.4	Det moderniserte totalforsvarskonseptet	94
5.5	Norske krisehåndteringsprinsipper	96
5.6	Oppsummering av håndtering av framtidens trusler	103
5.7	Informantene om sivilt-militært samvirke	108
5.8	Beskrivelse av lokalt territorielt ansvar (LTA) og territorielle operasjoner (TO) i Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)	109
5.9	Beskrivelse av enhetlig hensikt, enhetlig innsats og enhetlig kommando i Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)	115
5.10	Oppsummering av synet på Heimevernets rolle i framtiden	123
5.11	Samvirket mellom Fylkesmann, politimester og distriktssjef i Heimevernet	124
6.1	Hva er vanskeligst å forsvare seg mot – konvensjonell krig eller hybridkrig?	129
6.2	Kostnadseffektivitet for Russland og Natos artikkel 5	130
6.3	FFIs fem scenarioklasser	131
6.4	Et subversjonsscenario	133
6.5	Om resiliens og finansiering av resiliens	135
6.6	Evne til å håndtere det uforutsette (DU)	136
6.7	Sosial kapital og fragmentering av samfunnet	137
6.8	To framtid dystopier	138
6.9	Kombinasjoner av stående styrker og reservestyrker	141
6.10	Ulike dimensjoner av gråsoner	142
6.11	Forsvar og politi: Militær makt mot egne borgere og om primæransvar for sikkerhet	145
6.12	Forsvar og politi: Forsvarets bistand til politiet	146
6.13	På hvilken måte er Sivilforsvaret beskyttet?	147
6.14	Distinksjonsprinsippet og lovlig mål	148

7.1	Gråson utfordringer	152
7.2	Noen rendyrkede framtidige retninger for Heimevernet	153
7.3	Stort eller lite volum (høyt eller lavt aktivitetsnivå)	155
7.4	Mer om samvirke	158
7.5	Tilstede i byer eller utenfor tettbygde strøk	160
7.6	Beskytte sivil eller militær infrastruktur	162
7.7	Sivil og militær kompetanse	167
7.8	Sentral eller distribuert (desentralisert) struktur	169
8.1	Utvalgte roller og oppgaver i dag og i framtiden	173
8.2	Røksund-utvalgets fire viktigste utfordringer for effektiv bistand til politiet	175

Figurer

1.1	Prosjektets tidsplan	16
2.1	To retninger i løsningen av et <i>wicked problem</i>	25
2.2	<i>Design Thinking</i> , slik den ofte framstilles ved Stanford	26
2.3	Endelig modell for problemløsning	29
2.4	<i>Organizational systems framework</i>	31
6.1	Den hierarkiske sammenhengen mellom delene av analysen	127
6.2	Konfliktspekteret, maktbruk og forholdet mellom regulære og irregulære virkemidler	128
6.3	Sannsynlighet og konsekvens for de ulike scenarioklassene, med subversjon spesielt markert	132
6.4	Økte ressurser og utvidede hjemler til eksisterende organisasjoner (til venstre) og en generell etat som kan styrke de andre aktørene (til høyre)	143
7.1	<i>Organizational systems framework</i>	150
7.2	Samfunnssikkerhet, statssikkerhet, krise og potensielle gråsoner	151

Forord

Denne rapporten er utarbeidet som en del av FFI-prosjekt 1489 “Heimevernet mot 2030”. Prosjektet er finansiert av Forsvarsdepartementet og Heimevernet med like store deler hver. Bakgrunnen for prosjektet er at Stortinget gjennom vedtaket av gjeldende langtidsplan (landmaktsproposisjonen, vedtatt i desember 2017) bad regjeringen innhente en “helhetlig faglig vurdering av Heimevernets behov for bemanning, trening og utstyr for å løse sine oppgaver.”

Denne rapporten dokumenterer den første fasen av prosjektets arbeid, en analyse av samfunnets behov og mulig framtidig rolle og oppgaver for Heimevernet. Rapporten er ført i pennen av rapportens førsteforfatter, men forfatterne står samlet bak konklusjonene. Prosjektets leder og kontaktperson er Espen Berg-Knutsen.

All tekst i blått er klikkbar i den elektroniske utgaven av rapporten. Rapporten er så langt som mulig strukturert slik at den skal være lettest mulig å lese både digitalt og på papir, der partallssiden vil være til venstre og oddetalssiden til høyre. For å få tilsvarende visning i Adobe Acrobat, velg *View* → *Page Display* → *Two Page View* og *Show Cover Page in Two Page View*.

Vi takker alle som har stilt opp for intervjuer og alle som har bidratt med tilbakemeldinger underveis i studien.

Kjeller

26. august 2019

Kjetil Hatlebakk Hove
Espen Berg-Knutsen
Per Kristian Dahl
Nina Rones

1 Innledning

Fra Heimevernet (HV) ble etablert har det fram til i dag gjennomgått en veldig utvikling. I starten var formålet å kunne benytte en del av sivilbefolkningen til å frigjøre Hærens feltavdelinger fra oppgaver som kunne løses av avdelinger med mindre utdannelse og enklere bevæpning og utrustning, og å kunne oppholde fiendtlig framrykking til de regulære hærstyrkene hadde mobilisert. Oppgavene fra den gang må sees i lys av det tyske overfallsangrepet på Norge i 1940. I dag har Heimevernet overtatt det lokale territorielle ansvaret fra Hæren, og Heimevernsstaben (HVST) har et eget Territorielt operasjonssenter (TOS). Oppgaver knyttet til ivaretagelse av lokalt territoriell ansvar (LTA) og gjennomføring av territorielle operasjoner (TO) er dimensjonerende for strukturen, det vil si at de bestemmer størrelse og innretning. Dette omfatter blant annet at Heimevernet skal ha evne til å sikre mottak av allierte forsterkningsstyrker (“alliert mottak”) og sikre Forsvarets nøkkelobjekter, det vil si objekter som er av avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar i væpnet konflikt. I tillegg skal Heimevernet yte støtte til det sivile samfunn og bistå både ved ulykker, naturkatastrofer og i terrorberedskap. Truslene fra sovjetiske spesialstyrker på 1980-tallet, bortfallet av Sovjetunionen som dimensjonerende trussel på 1990-tallet, terrortrusselen etter 11. september 2001 og Russlands krigføring i Georgia i 2008 og Ukraina fra 2014 er noen av de historiske hendelsene som har påvirket utviklingen.

1.1 Problemstillinger

Heimevernet utgjør en betydelig del av Forsvarets styrkestruktur, men i tidligere forsvarsstudier og langtidsplaner har likevel Heimevernet bare i begrenset grad vært gjenstand for en grundig faglig vurdering. Under behandlingen av den siste langtidsplanen vedtok Stortinget at det skulle “foretas en ny politisk vurdering etter at regjeringen har innhentet en helhetlig faglig vurdering av Heimevernets behov for bemanning, trening og utstyr for å løse sine oppgaver” (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2017; s. 10). Forsvarsdepartementet (FD) og Heimevernet har derfor bedt Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) om å gjennomføre en treårig studie av Heimevernets framtidige utforming. I den første fasen gjennomfører vi en studie av følgende problemstillinger:

Problemstillinger

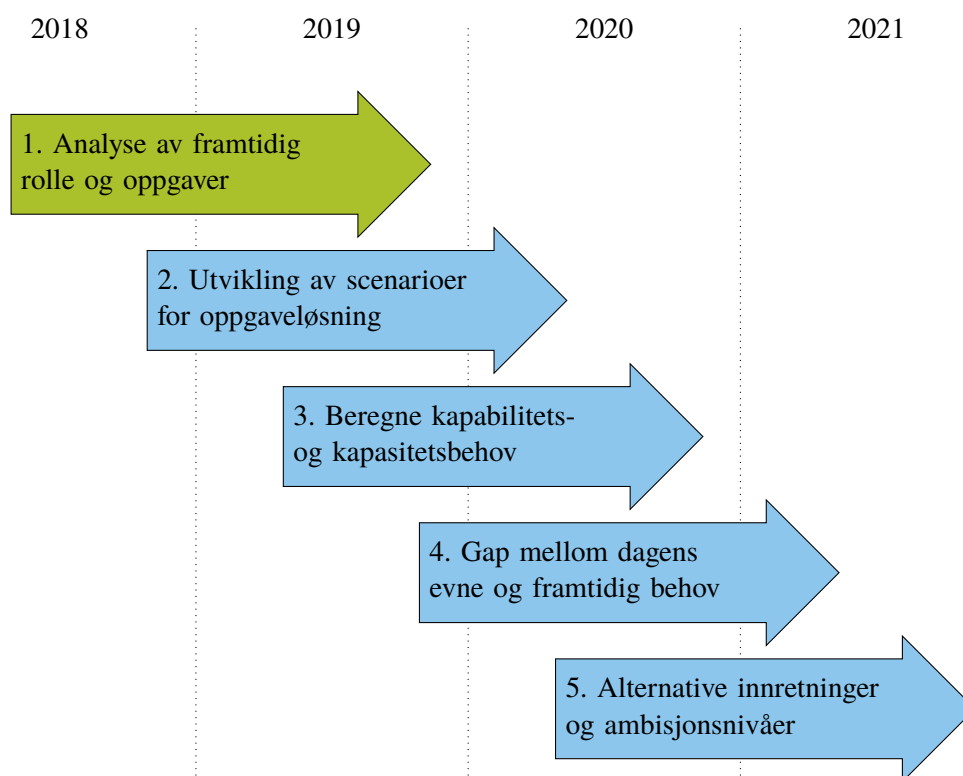
Problemstillingen i denne studien er todelt:

1. Hva er de viktigste truslene Norge står overfor der Heimevernet kan tenkes å bidra, innenfor rammene av totalforsvaret?^a
2. Hvilken rolle, og hvilke tilhørende oppgaver, bør Heimevernet ha i framtiden?

^aTotalforsvarskonseptet “omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt” (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018; s. 10). For mer om totalforsvaret, se for eksempel Meyer (2018) og Norheim-Martinsen (2019).

Den første problemstillingen betyr at studien ikke er en konseptutredning som skal se overordnet på en lang rekke mulige utfordringer og behov, men at vi skal se inngående på dem vi anser som viktigst. Slik vil svaret på den første problemstillingen si noe om en framtidig retning for Heimevernets utvikling, men det vil ikke si at dette skal være den eneste utviklingsretningen. Når det kommer til roller og oppgaver i den andre problemstillingen vil vi derfor ikke bare bygge på svarene fra den første problemstillingen, men også på dagens oppgaver og hele datagrunnlaget vårt. For å ha en så åpen tilnærming som mulig har vi samlet flere ulike typer data. Vi har studert både Heimevernets historie og forskning om framtidens trusler, og vi har intervjuet et bredt utvalg personer.

Figur 1.1 illustrerer hvordan prosjektet er bygget opp. Den første fasen besvares i denne rapporten. Basert på våre konklusjoner går vi i steg 2 videre til å utvikle og teste scenarier for løsning av Heimevernets oppgaver. Basert på de to første delstudiene vil vi deretter beregne det nye Heimevernets behov, identifisere gap mellom dagens evne og framtidige behov og se på alternative innretninger og ambisjonsnivåer. Prosjektstrukturen henger nært sammen med FFI's metode for langtidsplanlegging, som vi går gjennom i kapittel 2.



Figur 1.1 Prosjektets tidsplan.

1.2 Målgruppe, innhold og leseguide

Fordi denne rapporten skal danne grunnlag for flere senere analyser og samtidig være grunnlag for offentlig debatt, har den to målgrupper. Den første er personer som på ett eller annet vis

jobber med sikkerhet, beredskap, sårbarheter og/eller Heimevernets framtidige utvikling. Den andre målgruppen er alle som er interessert i noen av de nevnte områdene og/eller av sikkerhets-, forsvars- og samfunnsdebatten generelt, men som kanskje ikke har de samme forkunnskapene som den første gruppen. For å fange begge målgrupper har vi organisert rapporten i to nivåer. Begge grupper kan følge resonnementene våre bare ved å lese selve brødteksten i rapporten. For å dekke behov for utvidet metodeinformasjon, utvidet historisk kontekst, oppsummeringer, utdypende resonnementer, eksempler og litteraturgjennomgang, inneholder også alle kapitlene grå bokser. Det er ikke nødvendig å lese de grå boksene for å følge teksten, men de tilbyr dybde til lesere som ønsker det. Rapporten er også skrevet slik at kapitlene kan leses hver for seg.

I kapittel 2 går vi gjennom de metodene vi anvender i denne studien. Vi går gjennom FFI's metode for langtidsplanlegging, metoder for å løse komplekse problemstillinger, metode for kvalitative intervjuer, vår forforståelse, arbeidsmøter med andre fagmiljøer og metodens gyldighet, troverdighet og begrensninger.

Deretter går vi gjennom Heimevernets historie fra 1940 til i dag i kapittel 3. En historiegjennomgang er viktig fordi vi ikke kan forstå dagens situasjon uten å kjenne til fortiden. Historien kan også gi verdifull innsikt i hva som har styrt utviklingen og hvilke retninger det er sannsynlig at Heimevernet kan ta. Dette kapittelet blir i liten grad direkte referert til i den senere analysen, men innsiktene fra kapittelet ligger implisitt i det vi diskuterer.

I kapittel 4 går vi gjennom forskning på framtidens trusler. Basert på en studie av globale trender gjennomført ved FFI ser vi på politiske, sosiale, teknologiske, økonomiske og miljømessige utviklingstrekk som kan ha betydning for framtidens trusler og sårbarheter. Vi ser også på utviklingen i Russland og noen mulige retninger utviklingen kan ta.

Vi går så over til synet til informantene fra intervjuene i kapittel 5. Vi går gjennom deres trusselforståelse, hvordan de mener vi skal håndtere truslene vi står overfor og deres syn på Heimevernets framtidige oppgaver. I kombinasjon med kapitlene 3 og 4, samt tidligere studier, utgjør dette kapittelet et viktig grunnlag for den senere analyse av problemstillingene våre. Lesere som kjenner godt til både metode, historie og forskningen om framtidens trusler kan begynne lesingen i kapittel 5. Kapittelet er inndelt i en rekke mindre avsnitt, slik at det å lese rapportens innholdsfortegnelse gir et sammendrag av informantenes syn.

I kapittel 6 analyserer vi den første problemstillingen mer inngående. For lesere som bare ønsker vår analyse går det an å starte her. For å svare på den første problemstillingen går vi først gjennom vår forståelse av trusselbildet Norge står overfor. Deretter går vi gjennom de ulike scenarioklassene¹ FFI opererer med i langtidsplanleggingen og drøfter hvor vi mener det norske samfunnet har størst behov.

Med utgangspunkt i diskusjonen i kapittel 6 diskuterer vi i kapittel 7 den andre problemstillingen, knyttet til mulige roller og oppgaver for et framtidig heimevern. Denne bygger på samtlige av de tidligere kapitlene. I kapittel 8 oppsummerer vi studien, skisserer noen prioriteringer på vei mot en ny rolle og lister opp en del usikkerhetsmomenter.

¹En klasse er en samling av noe som har én eller flere felles egenskaper og som skiller seg fra andre ved én eller flere andre egenskaper. En scenarioklasse inneholder ulike scenarioer med felles egenskaper.

1.3 Sentrale definisjoner

Det finnes en del sentrale definisjoner knyttet til de temaene vi kommer inn på i denne rapporten. Disse er primært gjengitt i boks 1.1, mens noen kommer underveis i rapporten der de passer naturlig inn. De mest sentrale forkortelsene er listet bakerst i rapporten.

Boks 1.1 Sentrale definisjoner

- **Beredskap:** Planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 26).
- **Grunnleggende nasjonale funksjoner:** Tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjon vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser (Sikkerhetsloven, 2018; § 5–1 2).
- **Gråsoneoperasjoner:** Fiendtlig interaksjon mellom konkurrerende aktører under grensen for konvensjonell krig og over grensen for fredelig konkurranse (vår oversettelse av Dubik og Vincent, 2018; s. 9).
- **Krise:** En uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes. Krisehåndtering er summen av tiltak som iverksettes når en krise har inntruffet, for å begrense skadene og bringe krisen til opphør (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 26). Van Wassenhove (2006) skiller mellom naturskapte og menneskeskapte kriser, hvor krisen kan oppstå plutselig eller langsomt. Listou (2008) deler menneskeskapte kriser inn i politiske og tekniske kriser, som i tabellen under, med eksempler.

	Naturskapte	Menneskeskapte	
		Tekniske	Politiske
Plutselige	Skogbrann	Kjernekraft	Terror
Langsomme	Pandemi	Grunnvann*	Krig

* Bortfall grunnet kunstig irrigasjon.

Kjølberg (2013) skiller mellom tre typer kriser: sikkerhetspolitiske kriser (mellom stater), terroranslag (fra en gruppe) og kriser skapt av naturen. Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015; s. 8) skriver at en sikkerhetspolitisk krise “utfordrer statens territoriale integritet og politiske suverenitet, men uten at det dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand. En slik krise kjennetegnes av å være i en uklar gråsone mellom krig og fred.”

- **Kritisk infrastruktur:** Anlegg og systemer som er nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette samfunnets kritiske funksjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 26). Disse dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse (Infrastrukturutvalget, 2006; s. 32).

-
-
- **Nasjonale sikkerhetsinteresser:** Landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til:
 - de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
 - forsvar, sikkerhet og beredskap
 - forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
 - økonomisk stabilitet og handlefrihet
 - samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet (Sikkerhetsloven, 2018; § 5–1 1).
 - **Nøkkelpunkt:** Sivile og militære objekter (nøkkelobjekter) og personer (nøkkelpersoner), som er av avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar i væpnet konflikt, og som er å anse som lovlige mål i væpnet konflikt i henhold til folkeretten (Forsvarsdepartementet, 2019).
 - **Samfunnskritiske funksjoner (kritiske samfunnsfunksjoner):** Det er definert 14 samfunnskritiske funksjoner og områder.^a Bortfall av disse vil true befolkningens og samfunnets grunnleggende behov (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 26). Samfunnskritiske funksjoner utgjør, sammen med kritisk infrastruktur, det Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) kaller kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner (KIKS).
 - **Samfunnssikkerhet:** Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer verdier og funksjoner og setter live og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 26). I Norge har begrepet vært i bruk siden midten av 1990-tallet, og innen forskningen er det fremdeles et umodent begrep, i den forstand at det finnes et utall ulike perspektiver på begrepet (Engen mfl., 2016).
 - **Skjermingsverdige objekt:** Objekter og infrastruktur er skjermingsverdige dersom det kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse (Sikkerhetsloven, 2018; § 7–1 1).
 - **Statssikkerhet:** Å ivareta statens eksistens, suverenitet og integritet, samt å sikre politisk handlefrihet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 26). “Statssikkerheten kan utfordres gjennom væpnet angrep, politisk og militært press mot politiske myndigheter og alvorlige anslag mot statens interesser fra statlige eller ikke-statlige aktører. Trusler mot statssikkerheten kan legitimere innsats av alle militære og andre ressurser” (Ekspertgruppen for forsvaret av Norge, 2015; s. 7).

^aDe 14 områdene er styring og kriseledelse, forsvar, lov og orden, helse og omsorg, redningstjenester, IKT-sikkerhet, natur og miljø, forsyningssikkerhet, vann og avløp, finansielle tjenester, kraftforsyning, elektroniske kommunikasjonstjenester, transport og satellittbaserte tjenester. Hvert område har et overordnet ansvarlig, samordnende departement (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016b).

2 Metode

I dette kapitlet går vi gjennom de metodene vi har brukt. I avsnitt 2.1 oppsummerer vi kort FFIs metode for langtidsplanlegging, med spesielt blikk på den delen som ligger til grunn for denne rapporten. Videre ser vi i avsnitt 2.2 på ulike metoder for å løse komplekse problemstillinger, og hvordan vi bruker dem for å komme fram til våre resultater. I avsnitt 2.3 går vi gjennom rammeverket vi bruker for å analysere ulike sider ved en organisasjon. En viktig del av kunnskapsgrunnlaget for studien er kvalitative intervjuer, hvor vi går gjennom metoden i avsnitt 2.4. Gjennom hele kapitlet benytter vi bokser for å gi bakgrunn for de metodene vi benytter. Som nevnt i innledningen er ikke disse boksene nødvendige for å forstå metoden, men tilbyr en grundigere bakgrunn.

Vi legger til grunn et såkalt induktivt, utforskende forskningsdesign (se boks 2.1). Formålet med induktive studier er å bygge opp en teori eller hypoteser basert på blant annet observasjoner vi gjør og intuisjon vi har, snarere enn å teste allerede eksisterende hypoteser. Problemstillingen i denne rapporten er kompleks og kan forstås og fortolkes på flere ulike måter, som gjør et slikt utforskende design passende. I et utforskende design er målet å etablere et kunnskapsgrunnlag som gir økt innsikt og forståelse. Testing av hypoteser og forsvarsstrukturer kommer i senere studier.

Som en del av arbeidet med å frambringe et kunnskapsgrunnlag har vi benyttet kvalitativ metode, som er en vanlig framgangsmåte i induktivt utforskende studier. Dette kommer blant annet av at det ikke er gjort tidligere studier som er helt like og som vi kan replikere. Vi må derfor utvikle vår forståelse av problemstillingene underveis.

2.1 Metode for langtidsplanlegging: Sikkerhetspolitisk vurdering

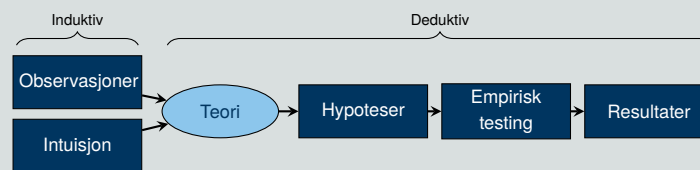
Denne studien er en del av en lengre prosess med en fullverdig langtidsplanleggingsanalyse. I boks 2.2 går vi kort gjennom alle elementene i en slik analyse, mens vi i resten av dette avsnittet går gjennom det elementet som ligger til grunn for denne studien – den sikkerhetspolitiske vurderingen. Birkemo (2013) og Glærum og Hennum (2008, 2010, 2016) går gjennom alle elementene i langtidsplanleggingen, men hva som ligger i den sikkerhetspolitiske vurderingen gjennomgås bare overflattisk. Dette skyldes at innholdet i dette elementet varierer i langt større grad enn i de andre elementene. De sikkerhetspolitiske vurderingene er et startpunkt for langtidsplanleggingsanalysen, og hva som er relevant kan i større grad variere på tvers av studier enn de øvrige elementene i boks 2.2. I denne studien legger vi flere vinklinger til grunn for den sikkerhetspolitiske vurderingen. Ved å sette sammen følgende perspektiver danner vi utgangspunkt for vår framtidige retning for Heimevernet:

- En gjennomgang av Heimevernets historie (kapittel 3) er nødvendig for å forstå bakgrunnen for hvor Heimevernet står i dag.
- Studier av globale trender (kapittel 4) beskriver framtidens politiske, sosiale, teknologiske, økonomiske og miljømessige trusler.
- Informantenes syn på trusler, muligheter og Heimevernets rolle (kapittel 5) inneholder sikkerhetspolitiske vurderinger fra personer med ulik bakgrunn.

Boks 2.1 Grunnleggende om metode

Induktiv og hypotetisk-deduktiv metode

Induktiv metode bygger teori basert på observasjoner og intuisjon, mens hypotetisk-deduktiv metode stiller opp hypoteser basert på eksisterende teori og tester disse empirisk. Induktiv metode lar oss ikke falsifisere hypoteser, altså teste om de holder vann (forbindes med Popper, 1935, 1963, 2002), men setter oss i stand til å bygge teorier og hypoteser. Langridge (2006; s. 25) framstiller sammenhengen slik:



Forskningsdesign

Vi skiller gjerne mellom tre typer design (se for eksempel Grenness, 2001):

- **Kausalt design:** For å finne årsakssammenhenger mellom variabler, gjerne ved hjelp av statistikk. Dette gir falsifikasjon eller bekreftelse av en hypotese. Basert på resultatene er det meningen at det skal være mulig å generalisere.
- **Deskriptivt design:** For å kartlegge variabler og gi en beskrivelse av en situasjon eller grupper. Brukes gjerne når vi gjør en beskrivende undersøkelse og der vi ønsker en kvantifiserbar beskrivelse av et fenomen. Metoden gir oss økt innsikt og forståelse og data om det fenomenet vi studerer, for eksempel hva, hvor, hvem, når og hvorfor. Hvorvidt det er mulig å generalisere avhenger av utvalgsmetoden.
- **Eksplorerende (utforskende) design:** Brukes ved uklare problemstillinger for å gi innsikt og forståelse. Kunnskaps- og/eller kjennskapsnivået kan godt være lavt på forhånd, for eksempel som følge av en kompleks problemstilling. Denne typen design benyttes gjerne når vi skal gå i dybden, i case-studier og når utvalget er lite. Eksplorerende design kan også benyttes i forstudier der andre typer design benyttes i senere studier. Målsettingen er å gi økt innsikt og forståelse og kvalitative data om et fenomen. Basert på eksplorerende design er det ikke mulig å generalisere.

Kvalitativ og kvantitativ metode

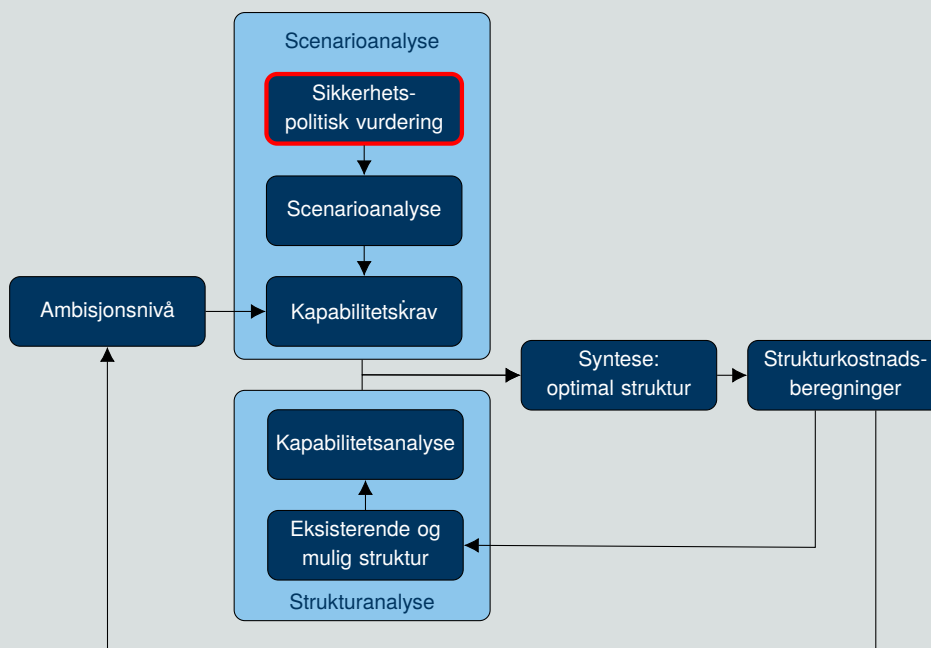
Vi skiller gjerne klart mellom to typer forskning – kvantitativ og kvalitativ (se for eksempel Langridge, 2006; s. 25). Enkelt sagt involverer den første metoden tall, den andre ikke. Kvantitativ metode er presis, kontrollerbar, gjør det mulig å predikere og kan formulere kausale forhold (årsakssammenhenger), men kan overforenkle komplekse problemstillinger og tar ikke høyde for blant annet menneskers individualitet og subjektivitet. Den kvalitative metoden tar høyde for denne subjektiviteten, kan gi uventet innsikt og leder ikke deltagerne i en bestemt retning. Derimot blir det vanskelig å generalisere resultatene og å benytte tradisjonelle begreper som reliabilitet og validitet på dataene (Langridge, 2006; s. 25–28). I kvalitative metoder finnes det derimot ulike andre metoder for å sikre kvalitet, blant annet knyttet til pålitelighet, troverdighet og overførbarhet (Guba og Lincoln, 1989; Lincoln og Guba, 1985).

Boks 2.2 Metode for langtidsplanlegging

Gjennomgangen av metoden for langtidsplanlegging er basert på Birkemo (2013) og Glærum og Hennem (2008, 2010, 2016). Metoden er basert på Natos *Capability Requirements Review* (CRR), men med nasjonale tilpasninger. Målsettingen med metoden er femdelte:

- Metoden skal identifisere og konkretisere de sikkerhetspolitiske utfordringer vi kan møte i framtiden, i fred, krise og krig – i og utenfor våre nærområder.
- Metoden skal gi en internt konsistent og etterprøvbar vei fra de sikkerhetspolitiske utfordringer og forsvarspolitiske ambisjonsnivå til militære strukturer.
- Metoden skal være kapabilitetsbasert, som vil si at vi søker å identifisere de evner et forsvar må ha, før spesifikke løsninger detaljeres i form av plattformer og avdelinger (en kapabilitet er operativ evne, det vil si evnen til å utføre en bestemt oppgave, for eksempel evnen til anti-overflatekrigføring, mens en kapasitet er et kvantitativt mål for en gitt kapabilitet, altså hvor stort et krav er, eller hvor stor evne et strukturelement har i forhold til en definert målestokk).
- Metoden skal identifisere de mest kosteffektive strukturløsninger og legge til rette for avveining av ambisjonsnivå og kostnader.
- Metoden skal definere en forsvarsstruktur som er mest mulig robust og fleksibel med tanke på endringer i ambisjon, økonomi og sikkerhetspolitiske utfordringer.

Metoden er illustrert i figuren under og består av to hovedkomponenter: scenarioanalysen og strukturanalysen, hvor vi i denne rapporten ser på boksen med rød ring rundt. På neste side går vi kort gjennom hver enkelt del av figuren.



Til grunn for **scenarioanalysen** ligger blant annet sikkerhetspolitiske vurderinger, herunder analyser av sikkerhetspolitiske utfordringer og nasjonal forsvarsstrategi. På bakgrunn av disse vurderingene bygger vi scenarioer og finner hvilke kapabiliteter som trengs for å løse disse scenarioene. Denne delen av metoden bygges med andre ord ovenfra og ned (*top-down*). Siste ledd i scenarioanalysen er å sette opp kapabilitetskrav. Disse kravene utledes som et resultat av hvilket **ambisjonsnivå** vi legger oss på. Her tenker vi både på:

- ambisjon i et gitt scenario, blant annet med tanke på alliert støtte, ulike *courses of action*, og så videre,
- hvilke scenarioer strukturen forventes å håndtere, og
- hvilke scenarioer strukturen forventes å håndtere samtidig.

Ambisjonsnivået kan brukes både til å finne en kostnadseffektiv struktur, eller for å gjøre en gap-analyse, der vi identifiserer hvor strukturen har mangler eller overdekning av kapasiteter.

Strukturanalysen bygges opp gjennom at ulike forsvarssystemer summeres opp til ulike kapabiliteter (*bottom-up*). For eksempel kan både enhetene kystvaktfartøy og maritime overvåkningsfly utføre kapabiliteten maritim overvåkning. For at enhetene skal være sammenlignbare kan ytelsen (kapasiteten) til et referansesystem, for eksempel maritime overvåkningsfly, settes til 1, og ytelsen til alle andre systemer måles mot dette systemet. Dersom kystvaktfartøy har 50 prosent høyere kapasitet med tanke på å utføre maritim overvåkning, blir ytelsen 1,5. På nasjonalt nivå blir analysen nødvendigvis grovkornet, fordi den relative ytelsen mellom kystvaktfartøyet og overvåkningsflyet vil avhenge av det aktuelle scenarioet, geografi, værforhold, spesielle trekk ved trusselen og andre eksterne faktorer. De ulike forsvarssystemene kostnadssettes også som en del av strukturanalysen.

I **syntesefasen** kombinerer vi innsiktene fra scenario- og strukturanalysene for å komme fram til en optimal struktur. Dette gjøres gjerne gjennom algoritmer som finner den forsvarsstrukturen som oppfyller alle krav gitt lavest mulig kostnad. Resultatene blir ikke bedre enn de forutsetningene som legges til grunn gjennom scenario- og strukturanalysene, og resultatet gir heller ikke noe fasitsvar. Det vi derimot har, er et resultat gitt klart definerte forutsetninger. Dette gjør at vi for eksempel kan modifisere forutsetninger og beregne strukturen på nytt.

Strukturen **kostnadsberegnes** deretter for å se hvorvidt den er innenfor realistiske økonomiske rammer. Dette gjøres ved hjelp av FFIs modell for langsiktige kostnadsberegninger, KOSTMOD. Sammen med ambisjonsnivået kan vi se hva det koster å finansiere en struktur som samsvarer med ambisjonene. Vi kan nå gå tilbake og gjøre justeringer i ambisjonsnivået og se hvilke endringer dette får for kapabilitetskrav. Vi kan også gå tilbake til strukturanalysen og for eksempel ta ut systemer som gir lite nytte for pengene.

2.2 Metoder for å løse komplekse problemstillinger

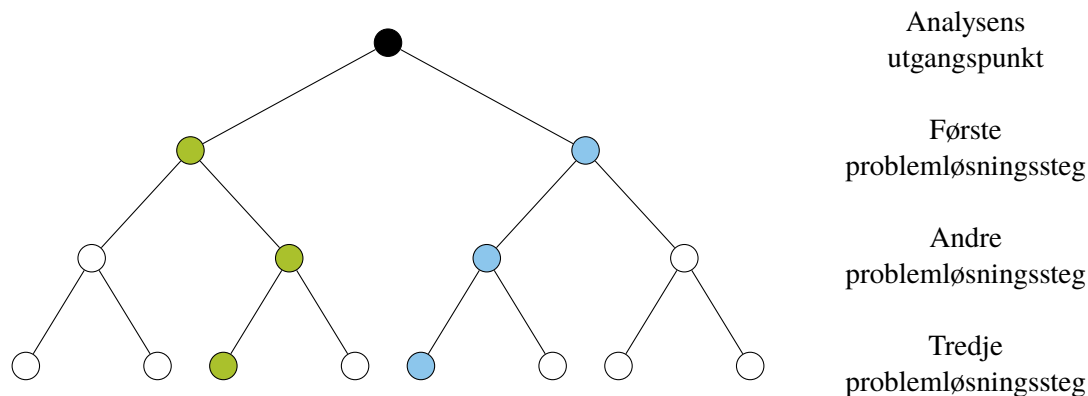
Ackoff (1974) gjør et skille mellom tre ulike typer problemstillinger: nøtter, problemer og kaos (se boks 2.3), hvor det siste tilsvarer det som ofte blir kalt *wicked problems*. Engen mfl. (2016; s. 276) oversetter dette med “slemme problemer”. Dette er problemstillinger som blant annet karakteriseres av å være vanskelige å definere, som ikke har gale eller riktige svar, at det kan være vanskelig å vite når vi har nådd en akseptabel løsning og at ethvert problem, og steg på veien mot en løsning, er unikt (Conklin, 2005; Ritchey, 2013; Rittel og Webber, 1973; Rosenhead, 1996). Siden alle valg vi gjør på veien mot en løsning er unike, blir derfor også enhver løsning unik. I figur 2.1 illustrerer vi dette gjennom at vi i hvert problemløsningssteg har to muligheter. Ingen av de to markerte løsningsstiene er nødvendigvis gale, bare mer eller mindre gode.

Ifølge Pidd (2009) er en av de største feilene vi kan gjøre når vi håndterer et kaos å isolere en del av det, behandle det som et problem og løse det som en nøtt, fordi vi da overser koblinger mot andre deler av kaoset. Vanlige måter å løse problemer på kan være lineære, det vil si at vi løser én del av problemstillingen, går videre til neste, og så videre. For å se hele det kaotiske problemet i sammenheng må vi formulere problemstillinger og problemløsninger i flere omganger og involvere ulike interessenter underveis i prosessen. Det vil si at når vi går fra ett stadium i studien til det neste, betyr det ikke at vi er ferdig med det første stadiet. Snarere betyr det at vi må gå tilbake dersom vi ser at problemløsninger i et senere stadium påvirker det tidligere stadiet, eller dersom interessenter gir tilbakemeldinger som påvirker problemløsningen av tidligere stadier.

Boks 2.3 Nøtter, problemer og kaos

Mindre komplisert jo lengre til venstre vi beveger oss. Mer komplisert jo lengre til høyre vi beveger oss.

Nøtt (<i>Puzzle</i>)	Problem (<i>Problem</i>)	Kaos (<i>mess / wicked problem</i>)
Problemstilling: Veldefinert	Problemstilling: Veldefinert	Problemstilling: Vanskelig å definere, og ulike interessenter ser ulike problemer
Svar: Ett korrekt svar	Svar: Flere korrekte svar, avhengig av hva som skal løses	Svar: Flere korrekte svar, avhengig av hva som skal løses
Eksempel: Hvor mange meter gjerde trengs?	Eksempel: Hvordan er det mest hensiktsmessig å fylle en ledig tomt?	Eksempel: Hvilke utfordringer kan vi møte i framtiden og hvordan best løse dem?



Figur 2.1 To retninger i løsningen av et wicked problem.

Det finnes ulike rammeverk for å støtte i løsningen av denne typen problemer. I neste avsnitt går vi gjennom det rammeverket vi har basert oss på, *Design Thinking (DT)*. Vi har kombinert elementer herfra med elementer fra to andre rammeverk for å komme fram til vår problemløsningsmodell, *Analysis, Design, Development, Implementation, Evaluation (ADDIE)* og operasjonsanalyse-sirkelen (OA-sirkelen). Det er lite eller ingen forskningsbasert belegg til å mene at det ene rammeverket er noe bedre enn det andre. I stor grad er slike rammeverk mer erfaringsbaserte enn forskningsbaserte, og det er nødvendig å være villige til å tilpasse bruken til det problemet vi studerer. Dette er årsaken til at vi presenterer flere rammeverk, ser på fellestrekk ved disse og ser på hvilke elementer som passer vår studie.

2.2.1 Design Thinking

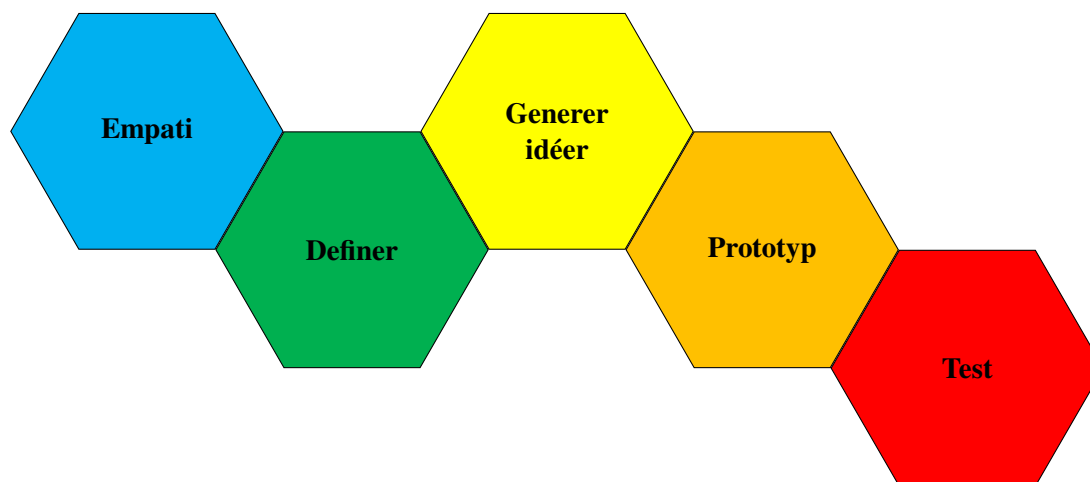
Design Thinking (DT) er en samlebetegnelse for en rekke ulike tilnærminger til hvordan vi bør tenke i utviklingen av et design, blant annet der problemet er *wicked* (Buchanan, 1992; Johansson-Sköldberg, Woodilla og Çetinkaya, 2013; Kimbell, 2011, 2012; Seidel og Fixson, 2013). Tilnærmingen har sitt opphav fra industriell design.² Felles for mange av tilnærmingene er å sette oppdragsgiver i sentrum, observere oppdragsgiver og erfare dennes utfordringer, visualisere problemstillingen ved å sette sammen observasjoner og erfaringer, prototype ulike løsninger og eksperimentere og teste de ulike løsningene for å lære mer og utvikle dem videre (Glen mfl., 2015). Den mest kjente varianten av *DT* er utviklet ved Stanford University, med utgangspunkt i industriell design. Varianter er også brukt ved alt fra handelshøyskoler (Glen mfl., 2015; Glen, Suci og Baughn, 2014) til studier av framtidens spesialstyrker (Berg-Knutsen og Roberts, 2015). Stanford-varianten er illustrert i figur 2.2 og forklart i det videre, sammen med våre tilpasninger, som gir vår endelige problemløsningsmodell i avsnitt 2.2.2.^{3,4,5}

²Jen (2017) nevner blant andre Buchanan (1992), Lawson (1970), McKim (1972), Rowe (1987) og Simon (1969) som viktige kilder til opphavet, der Rowe (1987) er den som virkelig tar begrepet *Design Thinking* i bruk. Jen (2017) er ellers, sammen med Vinsel (2017), noen eksempler på kritikk mot metoden.

³Grunnen til at figuren er tegnet med heksagoner henger antageligvis sammen med heksagonal tenking, utviklet av Hodgson (1992). I heksagonal tekning noterer vi forståelse, kunnskap, observasjoner og så videre i heksagoner, før de plasseres i mønstre som viser sammenhengen mellom ideer. For eksempler, se De Geus (2011) og Kemper (2017).

⁴For eksempler på andre visuelle framstillinger av *DT*, se O'Brien (2019).

⁵Figur 2.2 er basert på Bootcamp Bootleg (2010) og Doorley mfl. (2018).



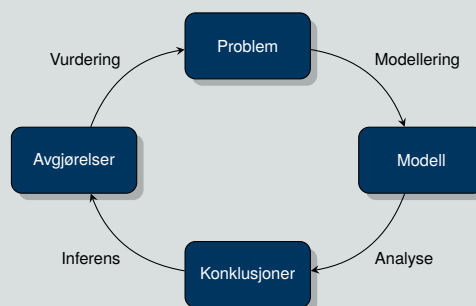
Figur 2.2 Design Thinking, slik den ofte framstilles ved Stanford.

- **Empati** innebærer å bygge forståelse av det problemet som skal løses. Ofte er det ikke vårt eget problem, men noen andres. Vi må derfor observere oppdragsgivers utfordringer, engasjere oss i dem og erfare dem (Doorley mfl., 2018). Eksempler på metode for å kartlegge er kvalitative intervjuer av eksperter og litteraturstudier. I denne studien har vi gjort det blant annet gjennom å se på forskning på globale trender og en gjennomgang av historien.
- **Definer** er der vi definerer problemstillingen vi jobber videre med, gjerne i flere omganger. Basert på det vi har lært om oppdragsgivers behov og deres omgivelser, utvikler vi problemstillingen sett fra vårt synspunkt (Doorley mfl., 2018). I denne studien er det Norges utfordringer og behov vi analyserer. Vi ser dette som oppdragsgivers egentlige suksesskriterier.
- **Generer idéer** er hvor vi setter opp ulike alternativer. I dette stadiet er det et poeng å utforske hele rommet av muligheter, både i antall og i variasjon. Fra dette stadiet skal vi identifisere alternative løsninger som vi kan lage prototyper av (Doorley mfl., 2018). Vi har blant annet benyttet oss av de kvalitative intervjuene, globale trender og interne og eksterne gruppemøter som grunnlag for vår idé-generering.
- **Prototyp** er steget hvor idéene tas ut av hodene på de som skal løse problemet. Idéene kan framstilles i form av alt fra ferdige modeller, via rollespill, til å henge opp post-it-lapper på en vegg (Doorley mfl., 2018). En viktig del av arbeidet her er å detaljere forslag til én eller flere løsninger som kan tas videre til neste steg.
- **Test** er der vi får tilbakemeldinger, raffinerer løsningen og fortsetter kunnskapsutviklingen. Testfasen er en iterativ fase, det vi si at vi kan prøve flere mulige varianter av prototypene og få tilbakemeldinger på disse (Doorley mfl., 2018). Vi har testet våre varianter blant annet gjennom presentasjoner for prosjektrådet (se avsnitt 2.6), Landsrådet for Heimevernet, distriktssjefer i Heimevernet og arbeidstakerorganisasjoner. Basert på tilbakemeldingene har vi deretter jobbet videre for å komme fram til en forbedret løsning.

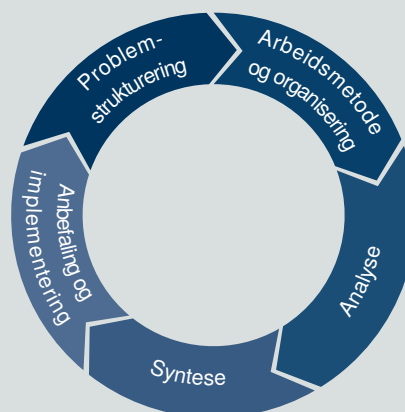
I boksene 2.4 og 2.5 går vi kort gjennom OA-sirkelen og ADDIE, som er de to øvrige problemløsningsmetodene som vår endelige problemløsningsmodell i avsnitt 2.2.2 er inspirert av.

Boks 2.4 Operasjonsanalyse-sirkelen

Gangen i en typisk operasjonsanalyse (OA) er vist i figuren til høyre (Rardin, 2016). Prosessen består av en problemstilling som modelleres, ofte med tanke på å løses matematisk. Basert på modellen gjøres analyser og konklusjonene trekkes. Siden konklusjonene ofte er basert på en matematisk modell, som er en forenkling av virkeligheten, må vi vurdere om vi kan trekke inferens. Inferens, eller følgeslutninger, betyr at vi må argumentere for at konklusjonene som trekkes fra modellen er meningsfulle nok til at vi kan trekke slutninger for den eller de som har problemet vi studerer. Ofte kan det tenkes at vurderingene viser at konklusjonene fra modellen ikke er tilstrekkelig representative, eller for ekstreme til å være praktisk gjennomførbare. Slik må vi gå gjennom prosessen flere ganger for å komme fram til gode resultater.



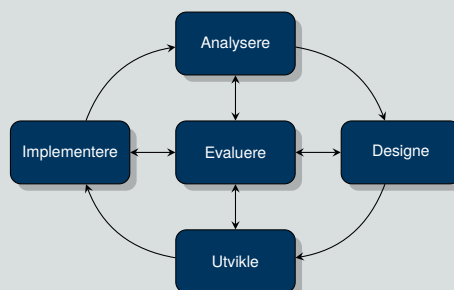
FFI har lang erfaring med operasjonsanalyser, blant annet som en del av støtten til langtidsplanleggingen i forsvarssektoren. Basert på erfaringene herfra er det utviklet en egen OA-sirkel, som viser gangen i en typisk analyse. Sirkelen har mange likhetstrekk med den generelle OA-sirkelen. Også FFIs sirkel er iterativ, men flere av stegene skiller seg litt fra den generelle OA-sirkelen. FFIs sirkel består av følgende steg:



- **Problemstrukturering** består av å få oversikt over problemområdet, identifisere og involvere interessenter, identifisere relevante problemstillinger, avgrense problemet og skissere mulige løsninger.
- **Arbeidsmetode og organisering** er mer en intern prosess, der vi planlegger ressursbruk og velger hvordan vi ønsker å løse problemet.
- **Analyse** består av utvikling av modeller, datainnsamling, validering og verifisering av data og å generere modellresultater.
- **Syntese** består av å vurdere resultater fra de ulike modellene og spesifisere aktuelle løsningsalternativer.
- **Anbefaling og implementering** dokumenterer arbeidet og resultatene og presenterer løsninger for beslutningstagere og andre interessenter.

Boks 2.5 Analysis, Design, Development, Implementation, Evaluation (ADDIE)

ADDIE ble først utviklet på 1970-tallet, for bruk innen design av militær trening og læring (Branson, 1978; Branson mfl., 1975a,b,c,d,e; Molenda, 2003). Senere er modellen utviklet i en mer generell retning og er brukt som utgangspunkt for et utall andre modeller (Allen, 2006; Branch, 2009). En grunnleggende ADDIE-modell består typisk av følgende fem deler:



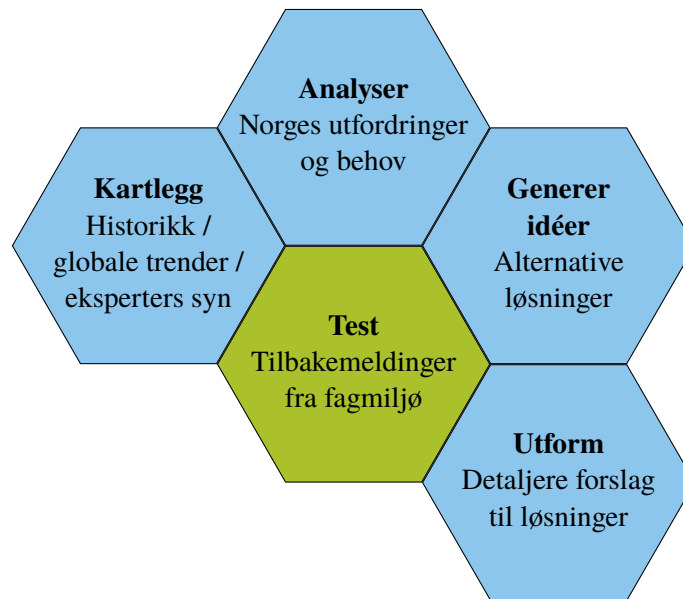
- **Analysefasen** klargjør problemer, målsettinger, eksisterende kunnskap og lignende. Formålet er å identifisere mulige årsaker til suboptimal ytelse.
- **Designfasen** identifiserer, utvikler og evaluerer et sett strategier for å nå mål.
- **Utviklingsfasen** er hvor vi utvikler løsninger basert på det vi kom fram til i designfasen. Formålet er å lage og verifisere de ulike løsningene.
- **Implementeringsfasen** er iverksettelsen av den anbefalte løsningen.
- **Evalueringsfasen** skjer i, og mellom, de andre fasene.

2.2.2 Vår problemløsningsmodell

For bedre å illustrere at vår problemløsningsmodell er en iterativ prosess, som i ADDIE og OA-sirkelen, stokker vi om på heksagonene fra figur 2.2 for å komme fram til den endelige problemløsningsmodellen i figur 2.3. I tillegg gir vi hvert heksagon litt mer beskrivende navn: “Kartlegg” er for vårt formål en bedre beskrivelse enn “Empati”, på samme måte som vi har byttet ut “Definer” med “Analyser” og “Prototyp” med “Utform”.

Kartleggingen, analysen, idé-genereringen og utformingen av løsninger henger fremdeles sammen, men nå kan vi i hvert av stegene henvende oss til fagmiljøer for testing og evaluering, som i ADDIE. Problemstruktureringen fra OA-sirkelen inngår som en del av kartleggingen, mens syntesen er en del av utviklingsfasen. DT er mer rettet mot designfasen av et prosjekt eller produkt enn de to øvrige modellene, som også inneholder implementeringsfaser. I denne studien er det ingen slik fase – den kommer først i senere faser av prosjektet. Da vil det også være mulig for oss å utvide problemløsningsmodellen med et slikt implementeringselement.

I tråd med anbefalingene hos Hodgson (1992) er også fargekodingen meningsfull: blå heksagon er stort sett interne prosesser ved FFI, mens grønne heksagon involverer eksterne aktører. I arbeidet med denne rapporten har vi vært innom alle stadiene flere ganger. Vi kommer også til å være innom de ulike stadiene flere ganger i løpet av de senere prosjektfasene.



Figur 2.3 Endelig modell for problemløsning.

2.3 Rammeverk for analyse av organisasjoner

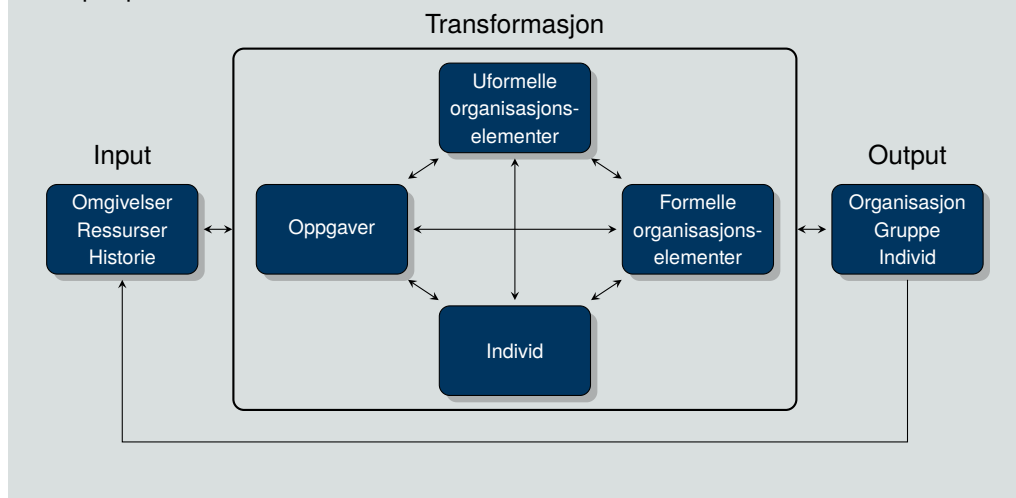
For å kunne utforme en retning for et framtidig heimevern trenger vi et rammeverk for analyse av organisasjoner. Vi ser på Heimevernet som et såkalt åpent system. I organisasjonsteorien er et system en organisasjon som samhandler med sine omgivelser. Et åpent system påvirkes av eksterne faktorer, mens et lukket system ikke gjør det. Modeller for åpne systemer ble tidlig beskrevet blant annet av Katz og Kahn (1966) og Von Bertalanffy (1951). Her måles organisasjonsatferd gjennom analyser av innsatsfaktorer (*input*), gjennomstrømming (*throughput*), resultat (*output*) og tilbakemeldinger (*feedback*) mellom organisasjonen og eksterne faktorer.

En tidlig, og mye brukt, modell for å gjøre en generell analyse av en organisasjon er den såkalte kongruensmodellen, som ser på sammenhengen mellom innsatsfaktorer, gjennomstrømming og resultat (Nadler og Tushman, 1980; se også boks 2.6). For å beskrive sentrale sider ved Heimevernets organisasjon, støtter vi oss på en modell kalt *organizational systems framework* (Roberts, 2000). Denne bygger blant annet på kongruensmodellen, men er i større grad tilpasset militære forhold. Modellen, basert på Roberts (2000) og illustrert i figur 2.4, inneholder input, designfaktorer (gjennomstrømming) og resultater. Input er eksterne faktorer som påvirker organisasjonens retning. Trender og rammer er basert på historiegjennomgangen i kapittel 3, forskningen om framtidens trusler i kapittel 4, informantenes syn i kapittel 5 og vår analyse i kapittel 6. Dette gir opphav til nøkkelfaktorer for suksess og for retning og prinsipper for organisasjonen. Retningen kan for eksempel bygge på en analyse av hva vi vil organisasjonen skal være, hva vi vil den skal være, hvorfor den skal utføre bestemte oppgaver og hvordan den skal utføre oppgavene. Dette påvirker hvordan organisasjonen bør utformes. Organisasjonens designfaktorer består av:

- **Oppgaver** er de grunnleggende oppgavene til organisasjonen. Eksempler er hvordan oppgaver skal formaliseres og hvor stor grad av differensiering som trengs. I denne studien vil oppgaveelementet være den viktigste designfaktoren. Basert på kapitlene fra 3 til 6 vil vi

Boks 2.6 Nadler og Tushmans kongruensmodell

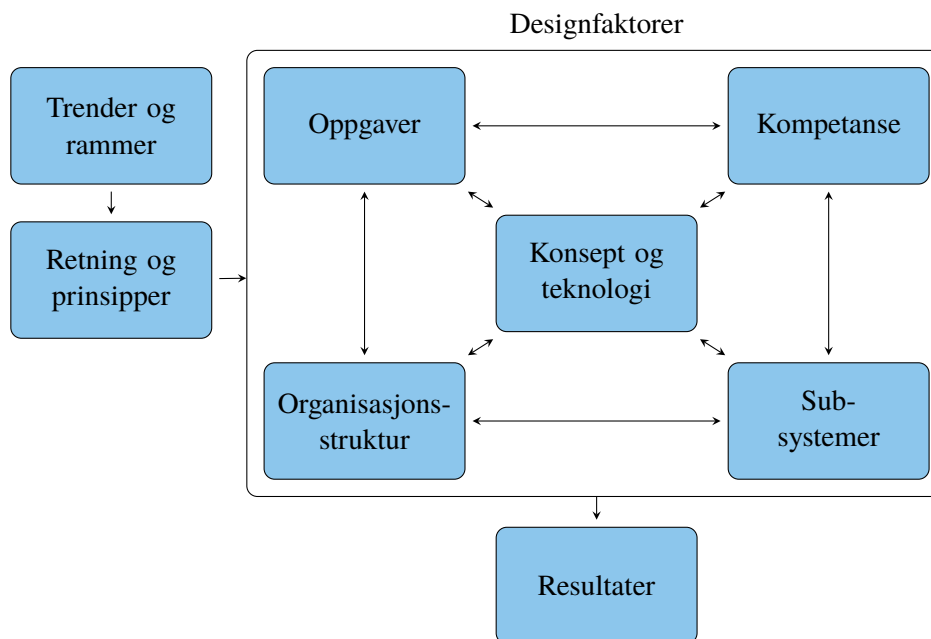
Nadler og Tushman (1980) utviklet en modell som skulle reflektere grunnleggende trekk ved et system, men som likevel skulle kunne brukes som analytisk verktøy. Spesielt viktig var transformeringen av input til output. De så på organisasjoner som ulike komponenter som virket sammen, blant annet basert på teori om sosiale prosesser i organisasjoner (Homans, 1950). Tidligere hadde Leavitt (1964) identifisert fire områder som viktige for organisasjoner: personer, oppgaver, teknologi og struktur. Figuren under illustrerer elementene i modellen til Nadler og Tushman (1980). De ulike elementene virker også sammen, slik at både input, transformasjon og output påvirker hverandre.



i kapittel 7 skissere framtidige oppgaver for Heimevernet. Vi vil også skissere konsekvenser for de andre designfaktorene, men en grundigere studie av disse lar vi ligge til etter at struktur- og scenarioanalysene i prosjektets senere faser er gjennomført.

- **Konsept og teknologi** inneholder et helhetlig konsept for hvordan hele organisasjonen skal operere, herunder blant annet bruk av det vi tradisjonelt tenker på som teknologi. Hvilke evner Heimevernet skal ha er en problemstilling som hører til under teknologioverskriften.
- **Organisasjonsstruktur** sier noe om hvordan organisasjonen må være utformet for å løse sine oppgaver på best mulig måte.
- **Kompetanse** sier noe om hvilken type kompetanse organisasjonen trenger. Hva skal personene kunne, hvordan de skal rekrutteres og hvordan de skal tenke er spørsmål som berøres.
- **Subsystemer** er systemer som støtter opp under organisasjonen. Dette kan være alt fra personalpolitikk og rekrutteringsmekanismer til støtte fra andre organisasjoner.

Inputen og gjennomstrømmingsmekanismene leder deretter til et resultat. Resultatet består av kultur, produksjon og samfunnsnytte. Siden denne rapporten tar for seg designfasen ser vi på input og designfaktorene. Vi benytter modellen for å diskutere oss gjennom viktige sider ved et framtidig heimevern basert på historie, framtidens trusler, informantenes syn og vår analyse. Siden dette er en utforskende studie vil vi i større grad peke på en retning enn å liste opp konkrete og operasjonaliserbare tiltak.



Figur 2.4 Organizational systems framework.

2.4 Metode for kvalitative intervjuer

Flere tidligere studier (se boks 2.7 for et utvalg) er relevante for en framtidig utforming av Heimevernet. Det har tidvis vært stor variasjon i analyseresultatene og anbefalingene i de av studiene som mener noe om Heimevernets framtidige innretning. Med dette som utgangspunkt fant vi det nødvendig å samle inn egne data for å få en bedre forståelse av problemstillingen. Vi samlet inn data gjennom 36 kvalitative intervjuer. Til grunn for intervjuene la vi 4 hovedtema:

- **Situasjonsforståelse:**
 - Hvilke trusler vil Norge kunne måtte håndtere i framtiden?
 - Hvordan fungerer dagens organisering av totalforsvaret?
 - Hvordan bør vi som samfunn innrette oss for å møte framtidens trusler?
- **Heimevernets rolle og oppgaver:**
 - Hvordan fungerer Heimevernet i dag?
 - Hvilken rolle er den ideelle for Heimevernet?
 - Har vi egentlig bruk for Heimevernet, eller kan andre overta rolle og oppgaver?
- **Dagens utfordringer og styrker:**
 - Hvilke utfordringer står Heimevernet overfor i dag?
 - Hva bør endres for å ivareta framtidens trusler på bedre måte?
 - Hva fungerer godt og bør bevares slik det er?
- **Den ideelle framtid:**
 - Hvordan kan framtidens Heimevern, eventuelt en annen beredskapsorganisasjon, best designes dersom vi kunne se bort fra lovverk, politiske beslutninger og historie?

Boks 2.7 Noen tidligere studier som er relevante for å vurdere Heimevernets framtid

- *Når sikkerheten er viktigst: beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*, NOU 2006:6 (Infrastrukturutvalget, 2006)
- *Et styrket forsvar*, NOU 2007:14 (Forsvarspolitisk utvalg, 2007)
- *Analyse av Heimevernets struktur*, FFI-rapport 2009/01333 (Birkemo og Hennum, 2009); BEGRENSET
- *Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt*, FFI-rapport 2010/01176 (Johansen, 2010)
- *Trender i militære operasjoner*, FFI-rapport 2010/00692 (Daltveit, Geiner og Ydstebø, 2010)
- *Alternative strukturer for landmakten*, FFI-rapport 2011/00863 (Geiner, Johansen og Daltveit, 2011)
- *Fremtidens landmakt – veivalg mot en fremtidig norsk landmakt i balanse*, FFI-rapport 2012/00355 (Johansen, 2012)
- *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, NOU 2012:14 (22. juli-kommisjonen, 2012)
- *Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*, NOU 2013:5 (Olsen mfl., 2013)
- *Sammenhengen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett – innspill til arbeidet med ny langtidsplan (2017–2020)*, FFI-rapport 2014/01338 (Skjelland mfl., 2014); BEGRENSET
- *Fremtidens Heimevern. Territorielt, rettidig og relevant*, (Generalinspektøren for Heimevernet, 2015)
- *Samhandling for sikkerhet*, NOU 2016:19 (Sikkerhetsutvalget, 2016)
- *Sivil støtte til Forsvaret i krise og krig*, FFI-rapport 16/00661 (Birkemo og Heireng, 2016); BEGRENSET
- *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*, (Forsvaret, 2015)
- *Forsvarets bistand til Politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*, (Røksund-utvalget, 2016)
- *Hvordan styrke forsvaret av Norge? Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024)*, FFI-rapport 19/00328 (Skjelland mfl., 2019)

Et intervju blir enkelt forklart som en utveksling av synspunkter mellom to personer som snakker sammen om et felles tema (Dalen, 2004; Kvale, 2002, 2004; Kvale og Brinkmann, 2009). Formålet med et intervju er å frambringe fylldig og beskrivende informasjon om hvordan andre mennesker opplever ulike sider ved et fenomen eller et problem. Det kvalitative intervjuet er derfor spesielt godt egnet til å få innsikt i informanternes egne erfaringer, tanker og følelser om temaet som undersøkes.

Målsettingen med intervjuene var å generere nye ideer fra personer som ser våre problemstillinger fra ulike synsvinkler. Det var nødvendig å lære mer om deres syn for å kunne etablere et bedre grunnlag for å forstå hvilke utfordringer vi står overfor og hvordan utfordringene kan løses.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi hadde en intervjuguide med forhåndsformulerte spørsmål, men tillot oss å avvike fra disse. Vi tilpasset for eksempel intervjuene til den enkeltes kompetanseområde, noe som betyr at vi for enkelte informanter ba om særskilt utdyping av enkelte temaer og for andre informanter utelot temaer. Det å kunne avvike fra intervjuguiden er en opplagt styrke i den forstand at det gir mulighet til å justere spørsmål og endre fokus underveis i forskningsprosjektet. Vi unngår dermed å “tvinge” informantene til å svare på spørsmål de ikke har noen forutsetning for å mene noe om.

En tilsvarende mulig svakhet er at ikke alle informantene blir stilt akkurat de samme spørsmålene. Intervjuguiden begynner med generelle spørsmål og beveger seg deretter mot kjernen i problemstillingen. Den komplette intervjuguiden er gjengitt i vedlegg A. Det ble gjort prøveintervjuer med kollegaer for å fininnstille spørsmålene før selve intervjuprosessen startet, for ikke å gå glipp av viktige data fra de første informantene.

I Norge er det et strengt regelverk knyttet til innsamling av data fra personer. Datainnsamlingen ble meldt til FFI's personvernombud, som ikke fant det nødvendig å melde videre til Datatilsynet.⁶ Dette var basert blant annet på følgende:

- Det skulle ikke behandles personopplysninger.
- Det skulle ikke opprettes personregister.
- Alle informanter ble anonymisert.
- Alle lydbåndopptak og transkriberinger ble lagret uten identifiserende navn.

Informantene ble valgt ut basert på et sett kriterier, såkalt kriterieutvelgelse (Dalen, 2004; s. 52). For det første var det viktig å dekke hele spekteret i totalforsvaret. Derfor var det viktig å samle inn data fra aktører både i og utenfor Forsvaret. For å finne ytterpunkter var det viktig å intervjuer både eksperter på totalforsvaret og de som ikke nødvendigvis hadde stor faglig kompetanse innen disse områdene. I tillegg ble det lagt vekt på å intervjuer både kritikere og forkjempere for dagens innretning av totalforsvaret. Informantene ble i første omgang valgt ut etter et ønske om å finne eksperter og interessenter. Dette er personer som har erfaring fra, jobber med, eller berøres av, problemstillinger knyttet til Heimevernet og totalforsvaret. Dette dannet grunnlaget for en liste over etater, organisasjoner eller privatpersoner vi kunne tenke oss å intervjuer. Informantutvalget ble også diskutert med prosjektrådet og Heimevernsstaben.

I andre omgang brukte vi en “snøballmetode” – der ett intervjuobjekt kunne lede oss til andre med meninger om temaet. Vi forsøkte å være bevisste faren for å finne personer med for positive meninger og søkte derfor å finne fram til intervjuobjekter med motstridende syn eller med kritiske holdninger til Heimevernet. Det ble intervjuet personer tilknyttet følgende etater, avdelinger eller organisasjoner:

⁶Hammersley og Atkinson (1996) skriver om viktigheten av å forankre intervjuer med såkalte “portvoktere”. Dette kan være både formelle og uformelle kanaler, for eksempel personvernmyndigheter og ledere, både formelle og uformelle. I dette prosjektet er forankringen av intervjuene gjort gjennom prosjektavtalen, slik at det eneste som trengtes var å melde inn datainnsamlingen til FFI's personvernombud og å gjøre en vurdering av om det var nødvendig å melde prosjektet videre til Datatilsynet.

-
-
- Nato
 - Forsvarsdepartementet (FD)
 - Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
 - Forsvarsstaben (FST)
 - Forsvarets høgskole (FHS)
 - Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)
 - Etterretningstjenesten (ETJ)
 - Hæren
 - Luftforsvaret
 - Sjøforsvaret
 - Heimevernet (HV)
 - Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)
 - Cyberforsvaret
 - Forsvarets spesialstyrker (FS)
 - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
 - Fylkesmannsembetet
 - Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 - Politimestre
 - Landsrådet for Heimevernet
 - Hemvärnet (det svenske heimevernet)
 - Hjemmeværnet (det danske heimevernet)
 - Enkelt personer uten tilknytning til totalforsvaret

Totalt ble det intervjuet 36 personer, hvorav 16 sivile og 20 militære. Det ble intervjuet totalt 32 eksperter som enten jobbet med problemstillinger knyttet til totalforsvaret til daglig og/eller var tilknyttet Forsvaret. De siste 4 jobbet ikke med problemstillinger knyttet til totalforsvaret til daglig, men hadde følelser og meninger om temaet. Av de 20 militære hadde 3 stillinger i Heimevernet og 3 hadde tidligere tjeneste fra Heimevernet, men arbeidet nå andre steder i Forsvaret. Flere av de 20 militære hadde i tillegg erfaring fra forskjellige fagområder eller nivåer i Forsvaret. Av de 20 militære medga 12 at de egentlig hadde lite kompetanse om Heimevernet. Av de 16 sivile hadde 8 erfaring fra praktisk samvirke med heimevernsdistriktene.

Vårt utgangspunkt i intervjusituasjonen var å få tak i informantens opplevelse av situasjon, utfordringer og framtid, å holde egne oppfatninger utenfor og å lytte til informanten og la vedkommende få tid til å fortelle. Basert på kriteriene i Thompson (1978; sitert i Dalen, 2004) la vi vekt på å vise interesse og ha respekt for informanten, utvise smidighet i våre reaksjoner, lytte rolig og vise forståelse, empati og toleranse. Der en intervjuer kjente til informanten fra før, presiserte vi at vi burde håndtere anledningen som litt formell og unngå formuleringer som “dette vet du jo alt om”. Før hvert enkelt intervju beskrev vi bakgrunnen for prosjektet. Videre presiserte vi at vi ville stille åpne spørsmål og inviterte informantene til å ta hovedrollen og reflektere rundt spørsmålene vi stilte. Vi avsluttet intervjuet med et åpent spørsmål om informanten hadde noe å legge til. Etter at båndopptakeren var stanset gjennomførte vi en kort samtale rundt intervjuet. Intervjuene varte i gjennomsnitt i cirka 60 minutter, to av tre varte mellom 45 og 60 minutter.

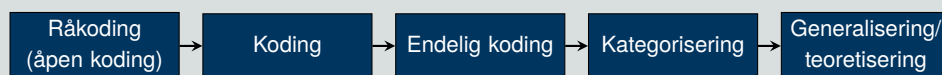
Etter at lydopptakene var gjort, begynte vi bearbeidingen av dataene ved å transkribere intervjuene. Det ble gjort en grov nedtegnelse av lydbåndopptakene med vekt på å bevare meningsinnholdet i det som ble sagt.⁷ Videre ble det viktigste meningsinnholdet oppsummert av to medarbeidere med ulik erfaring og tilnærming – én forsker og én militær, såkalt forskertrianglering (Denzin, 1970, 1978, 2012; Jick, 1979; Webb mfl., 1966). I tillegg gjennomførte vi en systematisk *grounded theory*-analyse (se boks 2.8). Innenfor hvert av temaene i intervjuguiden gjorde vi først en råkoding, som kunne bestå i å finne likhetstrekk på tvers av intervjuer eller å finne sitater som utmerket seg. Deretter gjorde vi flere runder grundigere koding, hvor vi blant annet lette grundigere etter fellesnevner på tvers av intervjuene, som så ble kategorisert og forsøkt generalisert. Et eksempel på resultatene er illustrert i boks 2.9.

Boks 2.8 Koding av intervjudata

Resultater fra kvalitative undersøkelser kan beskrives som “tilstandsbilder” og som “forståelsesmodeller” (Geertz, 1973; Polkinghorne, 1991; sitert i Andenæs, 2000). Tilstandsbildene er basert på informantenes uttalelser. Forståelsesmodellene utvikles gjennom et iterativt samspill mellom teoretiske perspektiver og datamaterialet.

I såkalt *grounded theory* (Charmaz, 2006; Glaser og Strauss, 1967) er det informantenes egne oppfatninger og perspektivet som danner utgangspunkt for analysene. Analysene er med andre ord *grounded* i data. Et sentralt trekk i *grounded theory* er koding, definert av Strauss og Corbin (1990; s. 57) som “*the operation by which data are broken down, conceptualized, and put back together in new ways. It is the central process by which theories are built from data.*”

Råkoding, koding og endelig koding er runder med gjennomgang av data for å sette merkelapper på hva de ulike delene handler om. Jo flere runder med koding vi går, jo mer spesialiserte selektive kan vi bli. I kategoriseringen leter vi etter mer abstrakte kategorier som kan samle og/eller kategorisere dataene og kodingen på nye måter. Her kan vi for eksempel gruppere utsagn i gjensidig utelukkende kategorier, som så igjen samles i større tema. Dalen (2004; s. 70) illustrerer kodingsprosessen som i figuren under.



⁷For den metodeinteresserte kan det være av interesse med en noe grundigere gjennomgang av det transkriberings-tekniske: Transkribering er svært tidkrevende, og den skriftlige nedtegnelsen som transkriberingen resulterer i, vil alltid være en tolkning av den muntlige samtalen (Kvale, 2004). En viss forandring av det opprinnelige muntlige intervjuet er så å si uunngåelig, og hva som er en korrekt transkripsjon er et spørsmål som er umulig å besvare. Kvale (2004; s. 105) skriver at “det finnes ingen sann, objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form. Et mer konstruktivt spørsmål er: ‘Hva er en nyttig transkripsjon for min forskning?’” For eksempel vil det kunne være relevant å inkludere pauser, gjentakelser, tonefall og latter dersom materialet skal brukes for psykologiske eller sosiologiske formål. Videre vil en nøyaktig gjengivelse av dialekt og alle ord vil kunne være relevant i en lingvistisk analyse. For vårt formål var det selve meningsinnholdet i det informantene sa som stod i sentrum. Det innebar at vi så det som tilstrekkelig å gjennomføre en grov nedtegnelse av det vi oppfattet som meningen i informantenes uttalelser, i stedet for å produsere en mest mulig

Boks 2.9 Eksempel på koding av intervjudata

Tekstanalysen av de transkriberte intervjuene ble gjort i tekstanalyseprogrammet MAXQDA 2018, gjennom en såkalt induktiv innholdsanalyse. I praksis betyr det at innholdet i tekstsegmenter ble oppsummert i en kort og beskrivende setning (en kode), som for eksempel “vi kan ikke forutsi framtiden”, “trusler følger en tidløs logikk”, og så videre. Deretter ble disse oppsummerende setningene, eller kodene, kategorisert i nye koder. Til slutt endte vi opp med en generalisert, hierarkisk struktur med koder og underkoder. Et eksempel på dette er gjengitt under. Under de fleste av underkodene ligger det flere underkoder, men her viser vi bare et utvalg.

Kodesystem

- Informantenes trusselforståelse
 - Vi kan ikke forutsi framtiden
 - Krig virker usannsynlig, men vi har blitt overrasket før
 - Trusler følger en tidløs logikk
 - Motstander unngår sterk side, utnytter svak side
 - Vi har trusler på en skala fred – krise – krig
 - Organisert kriminalitet og terror vil ikke påføre større tap enn vi tåler
 - Forsvaret er for opptatt av krigen
 - PSTs trusselvurdering er relevant
 - Trussel = Sårbarheter i det moderne samfunn, som lett utnyttes
 - Hybride trusler
 - Hvem bryr seg om krigens folkerett i framtidens scenarier?
- Folkeforsvar og forsvarsvilje
 - HV tilhører folket
 - Folket vil ha HV
 - Stortinget vil ha HV – viktig at de bestemmer
 - HV er limet mellom befolkningen og Forsvaret/myndighetene
 - HV organiserer/kanaliserer folkeviljen
 - Må ha forsvarsvilje, ikke bare forsvarsevne

I boks 2.10 oppsummerer vi noen etiske og metodiske utfordringer det er viktig å være oppmerksom på i forbindelse med kvalitative intervjuer. I vår type studie vil bekymringene normalt være knyttet til solidaritet og nærhet – stigmatisering er mer relevant i andre typer studier. De som utførte

ordrett gjengivelse av lydopptaket. Dette kan forstås som en tidlig fase av den meningsfortettingen (en sammenfatning av informantens meninger, se Kvale og Brinkmann, 2009; s. 212–213) som vi i alle tilfeller ville gjøre i selve analysen, gjennom utvikling av oppsummerende koder og kategorier (se boks 2.8). Det vil alltid være mulig å stille spørsmål ved forskernes tolkning og fortetting av meningsinnholdet i et intervju, hvilket blir et spørsmål om transkripsjonen og analysens troverdighet: vil andre forskere komme fram til det samme svaret? For å øke reliabiliteten benyttet vi oss av forskertrianglering. Det vil si at to personer (én forsker og én heimevernsansatt) transkriberte og analyserte intervjuene hver for seg, for så å sammenligne og enes om resultatene, som til slutt ble oppsummert og ført i pennen av en tredje forsker som hadde tilgang til det transkriberte og analyserte materialet. Således er resultatene som presenteres i kapittel 5, en triangulert (nivellert) forståelse av informantens syn.

intervjuene er enten ansatt i Heimevernet eller er tidligere heimevernssoldat. Dette har naturlige fordeler for å forstå og tolke det informantene forteller, men det åpner også opp for problemstillinger knyttet til solidaritet og nærhet. Bevisstheten rundt problemstillinger som i boks 2.10 bidrar til å redusere konsekvensene av utfordringene.

Boks 2.10 Ethiske og metodiske utfordringer ved kvalitative intervjuer

Dalen (2004; s. 21–25) nevner noen etiske og metodiske utfordringer ved kvalitative intervjuer. Dette er forhold ved metodebruken som har betydning for resultatet av forskningen, men som sjelden nevnes som en del av metoden. Dalen (2004; s. 22) viser til det Solberg (1985) kaller “metodekapitlenes blanke sider”^a og nevner blant annet:

- **Fare for stigmatisering:** Faren for at populasjonen informantene representerer blir hengt ut eller stemplet. Dette er særlig relevant dersom informantene tilhører en synlig minoritet eller en annen utsatt og sårbar gruppe.
- **Solidaritetsproblemer:** Dersom forskeren studerer et tema vedkommende er berørt av, er dette et aktuelt tema. Betydningen av dette punktet ligger både i tolkning og formidling av data.
- **Nærhet og engstelse:** Forskeren selv kan være redd for å gripe fatt i ubehagelige problemstillinger og slik ikke komme til å utføre sitt oppdrag. Å finne den rette balansen mellom nærhet og distanse overfor intervjuobjektet kan være en utfordring.

^a“Vi har forestillinger om hvordan forskning skal utføres for å være ‘vitenskapelig’. De skrittene i metodearbeidet vi har tatt som passer med dette vitenskapsbildet, gjør vi grundig rede for, mens vi underkommuniserer det vi har gjort som ikke passer. Dermed blir det noen ‘blanke sider’ i metodekapitlene, som leserne bare kan gjette seg til innholdet av” (Solberg, 1985; s. 86).

2.5 Førforståelse

Vår forståelse av et tema er bestemt av en såkalt førforståelse, eller forståelseshorisont (Wormnæs, 1996; sitert i Dalen, 2004). Det sentrale er, ifølge Dalen (2004; s. 18), i en intervjusituasjon å trekke inn sin egen førforståelse slik at den “åpner for størst mulig forståelse av informantens opplevelser og uttalelser.”⁸ Førforståelse kan påvirke hele analysen, ikke bare tolkningen av intervjuer. Det er generelt ryddig å gjøre rede for forståelsen, spesielt i utforskende studier som denne, både for at vi som utfører prosjektet skal være klar over at den påvirker våre tolkninger av det vi finner.

Førforståelsen blant forfattergruppens medlemmer varierte. Blant forfattergruppens medlemmer var én ansatt i Heimevernet, to hadde erfaring som vernepliktige heimevernssoldater, hvorav én også hadde sittet i Landsrådet for Heimevernet, og én hadde ingen tidligere relasjon til Heimevernet. Gruppens tre medlemmer med heimevernserfaring hadde alle en oppfatning av at Norge hadde

⁸Dalen (2004; s. 18) bygger her blant annet på Gadamer (1984) og Gallagher (1992).

klare beredskapsmangler. Dette var et resultat både av arbeidet i Heimevernet og av tidligere forskningsprosjekter ved FFI. For å kompensere for mulige skjevheter ble personen uten tidligere erfaring valgt til å være førsteforfatter av rapporten, for å fungere som en kvalitetssikrer. Vi tydeliggjorde også internt at forskningsetikken stod over eventuelle følelser for Heimevernet eller andre aktører, og at vi derfor gikk inn i studien bevisste på mulige skjevheter som resultat av førforståelsen.

2.6 Arbeidsmøter med andre fagmiljøer

Som en del av arbeidet med denne rapporten ble det gjennomført flere arbeidsmøter med ulike aktører. Formålet med disse var å teste våre hypoteser og tentative anbefalinger, få tilbakemeldinger og jobbe videre der det gjestod arbeid. Arbeidsmøtene er kort beskrevet under.

- Prosjektrådsmøte i september 2018: Her ble planen for prosjektet presentert for prosjektrådet, som blant annet består av representanter for Heimevernet, inklusive sjef Heimevernet, FD, Forsvarets sanitet (FSAN), FST, FS, DSB, FLO og fylkesmannsembetet. I prosjektrådsmøtet ble det gjennomført en såkalt pre mortem-analyse (Nato, 2017). Her tok vi utgangspunkt i en framtidig langtidsplan der Heimevernet ble vedtatt nedlagt og stilte prosjektrådets medlemmer spørsmålet om hva som førte til denne situasjonen. Formålet var å få fram idéer vi kunne undersøke videre. Følgende hovedårsaker ble funnet:
 - Endring i sikkerhetspolitiske rammebetingelser.
 - Teknologiske endringer, herunder evne og kompetanse til å utnytte teknologi.
 - Uforutsette hendelser som skaper en oppfatning av at Heimevernet er en usunn organisasjon.
 - Sektorkamp og sentralisering gjør at oppgaver overlates til andre. Kommunikasjonen om hva Heimevernet kan gjøre er for dårlig.
 - Manglende innovasjon og endringsvilje i Heimevernet.
- Fra desember 2018 til april 2019: Det ble gjennomført flere arbeidsmøter internt ved FFI. Samtlige avdelinger var representert, det vil si Strategiske analyser og fellessystemer, Forsvarssystemer, Innovasjon og industriutvikling og Totalforsvar. Fra sistnevnte avdeling kan særlig nevnes representanter for FFI-prosjektet Beskyttelse av samfunnet (BAS). Formålet her var å presentere prosjektet, foreløpige analyser og å få innspill.
- Prosjektrådsmøte i januar 2019, møte med distriktssjefene i februar 2019 og møter med Landsrådet for Heimevernet og arbeidstakerorganisasjonene i april 2019: Her presenterte vi en foreløpig versjon av analysen og fikk vi tilbakemeldinger på denne.
- Prosjektrådsmøte i mai 2019: Utkastet til rapporten ble diskutert. Rapporten var på forhånd sendt på høring til Heimevernets organisasjon, til prosjektrådets medlemmer og til andre interessenter. Høringsutkastet ble sendt ut to uker før prosjektrådsmøtet, med frist for uttalelse én uke etter prosjektrådsmøtet.

2.7 Vurdering av studiens kvalitet og troverdighet

Et grunnleggende spørsmål i all type forskning er hvordan vi kan vurdere resultatenes gyldighet og troverdighet. Kjente begreper er reliabilitet (pålitelighet og målesikkerhet) og validitet (gyldighet og generaliserbarhet). I kvantitative analyser oppnås høy reliabilitet gjennom standardiserte prosedyrer for datainnsamling og analyse, og nøyaktige beskrivelser av disse. Hensikten er å sikre at vi får det samme svaret dersom målingen gjentas flere ganger, eller utføres av andre forskere eller med andre deltakere. En kvantitativ studie skal med andre ord kunne reproduseres. Validitet handler om hvorvidt vi faktisk måler det vi har til hensikt å måle, og hvorvidt resultatene fra det studerte utvalget kan generaliseres, og dermed regnes for å gjelde en større eller annen gruppe enn den studien undersøkte.

I kvalitativ forskning er ikke målesikkerhet et særlig relevant konsept, blant annet fordi formålet er å forstå eller lære om et fenomen fra perspektivet til en utvalgt gruppe informanter på et bestemt tidspunkt i historien. For det første vil intervjuene preges av samspeillet mellom forsker og informant i den forstand at informanten vil kunne gi ulike svar til ulike forskere. For det andre vil informantene kunne endre syn fra ett tidspunkt til et annet.

Det er derfor vanlig å vurdere kvaliteten i kvalitative studier ved hjelp av andre kriterier enn reliabilitet og generaliserbarhet. En mye brukt og anerkjent metode er å maksimere studiens pålitelighet (*trustworthiness*) ved å sikre dens troverdighet (*credibility*), overførbarhet (*transferability*), avhengighet (*dependability*) og bekreftbarhet (*confirmability*) (Cook og Campbell, 1979; Guba og Lincoln, 1989; Lincoln og Guba, 1985).⁹ I den senere tid har det blitt mer vanlig å benytte lengre vurderingslister, hvor noen er ment for forskeren og skal oppmuntre vedkommende til refleksiv tenking¹⁰ om kvaliteten av eget arbeid, mens andre er ment for forskningens brukere (Hammersley, 2008; Sparkes og Smith, 2013). Vi har valgt å benytte oss av følgende liste for refleksiv tenking om eget arbeid:

- Er tematikken original eller verdt å forske på?
- Er forskningsspørsmålene tydelig formulert og besvart?
- Er studien preget av systematikk og dybde?
- Er studien preget av oppriktighet og sannferdighet?
- Er forskningen utført på en troverdig måte?
- Er det sannsynlig at informantene vil kjenne seg igjen?
- Har studien noen vesentlige og nyttige bidrag?
- Er studien utført innenfor etiske akseptable rammer?
- Er studien er preget av meningsfulle sammenhenger og konsistens?

Listen er sammenstilt basert på Charmaz (2006), Guba og Lincoln (1989) og Sparkes og Smith (2013), og er tidligere benyttet i FFIs studie av jegerтроppen (Rones og Steder, 2017).

⁹Det finnes flere andre måter å vurdere validitet på. Maxwell (1992) diskuterer for eksempel fem former for validitet: deskriptiv validitet (*descriptive validity*), tolkningsvaliditet (*interpretive validity*), teoretisk validitet (*theoretical validity*), generaliseringsvaliditet (*generalizability*) og evalueringsvaliditet (*evaluative validity*).

¹⁰Refleksivitet viser til en gjentagende sammenheng mellom årsak og virkning. Forskeren må “*reflect upon their own standpoint in relation to the phenomenon they are studying and to attempt to identify the ways in which such a standpoint has shaped the research process and findings*” (Willig, 2001; s. 7).

I listen under oppsummerer vi til sist noen tiltak vi har gjort for å sikre studiens kvalitet og troverdighet:

- **Forskerrollen:** Vi har beskrevet vår førforståelse og prosjektgruppas bindinger til Heimevernet i avsnitt 2.4. Et viktig grep for å imøtegå utfordringer knyttet til forforståelse og særskilte interesser har vært å benytte oss av forskertrianglering. Det vil her si at en heimevernsansatt uten forskerbakgrunn og en forsker med heimevernserfaring gjennomførte intervjuer og analyse, og en forsker uten kjennskap til Heimevernet fikk i oppgave å beskrive våre funn.
- **Forskningsopplegget – utvalg og metode:** Vi har redegjort for informantutvalget i avsnitt 2.4, intervjuguiden er vedlagt i vedlegg A og vi har redegjort for prosessen fra intervjuet, via transkribering og analyse, til resultat.
- **Tolkninger og analytiske tilnærminger:** Vi har synliggjort de analytiske grepene vi har gjort. I tillegg har vi vært oss bevisst viktige utfordringer knyttet til tolkning og teoretisering av kvalitative intervjuer (se boks 2.11). Vi har vært oppmerksomme på, og prøvd å unngå å gå i, samtlige av disse forskerfellene. Her har metode- og forskertrianglering vært viktige grep for å komme fram til en “nivellert” forståelse hvor resultatene ikke er basert på én metode, eller én persons forståelse.

Boks 2.11 Tre utfordringer knyttet til tolkning og teoretisering

Dalen (2004; s. 110) peker på tre konkrete utfordringer forskeren står overfor rundt tolkning og teoretisering:

- **Den holistiske feiltagelsen:** Forskeren tror vedkommende er godt kjent i fagområdet, men førforståelsen fører til gale fortolkninger.
- **Eliteskjevheter:** Forskeren legger for stor vekt på noen informanter som han eller hun på forhånd kan være informert om at er nøkkelinformanter.
- **“Going native”:** Forskeren er så kjent med feltet at vedkommende strever med å trekke ut særtrekk og kjennetegn.

3 Heimevernets historie fra 1940 til i dag

I dette kapitlet går vi gjennom Heimevernets historie. For å planlegge for fremtiden er det nødvendig å forstå hvor vi er i dag og hvordan vi endte opp der. Samtidig er det viktig å være klar over at bare enkelte hendelser finner veien til historiebøkene og at tolkningen av disse alltid vil gjøres i en forfatters eller lesers verdensbilde.¹¹ Det finnes derfor ikke én korrekt gjengivelse av historien. Historiegjennomgangen i dette kapitlet er blant annet basert på jubileumsboken i anledning Heimevernets femtiårsjubileum (Brox, 1996), en hovedfagsoppgave om Heimevernets doktrineutforming (Hansen, 2004) og en studie fra Institutt for forsvarsstudier (IFS) om en felles landmakt (Bjerga og Gjeseth, 2010). Avsnittene fra 3.1 til 3.9 tar for seg Heimevernet overordnet, sammen med den største delen av Heimevernet, Landheimevernet (LHV). I avsnittene fra 3.10 til 3.13 tar vi kort for oss Sjøheimevernet (SHV), Luftheimevernet (LUHV), Bedriftsheimevernet (BHV) og Heimevernsungdommen (HVU). Vi benytter bokser for å gi utfyllende informasjon, kontekst og sitater. Kapitlet kan leses sammenhengende også uten boksene.

3.1 Først ble det til, så ble det opprettet (1940–1946)

Det å tidfeste starten for Heimevernet er ingen enkel øvelse. Brox (1996; s. 9) skriver at “heimevern er en forsvarsform med dype røtter” og trekker linjene tilbake til steinalderen. Han skisserer likevel to tidspunkter for unnfangelsen av det Heimevernet vi kjenner i dag: 21. mars 1942 og 6. desember 1946. På oppdrag fra forsvarsminister Oscar Torp leverte et utvalg 21. mars 1942 sin innstilling knyttet til “Gjenreisning av Norges forsvar” (Utvalg 3 til FD, 1942). I sin innstilling anbefalte utvalget å opprette et heimevern etter mønster fra tilsvarende etableringer i Sverige og Storbritannia i 1940.

Boks 3.1 Utvalg 3 om hensikten med Heimevernet

Utvalg 3 til FD (1942) pekte på hensikten med Heimevernet som “å benytte en del av sivilbefolkningen [...] til å befri feltavdelinger for oppgaver som kan løses av avdelinger med mindre utdanning og enklere bevæpning og utrustning [...] Hjemmevernets styrke er dets nære tilknytning til hjemmet eller arbeidsplassen, noe som gir øket forsvarsvilje og verdifull detaljkunnskap om forholdene på det sted som skal forsvares” (Utvalg 3 til FD, 1942; sitert i Brox, 1996; s. 12).

Drøyt to år etter at utvalget leverte sin innstilling la forsvarssjef Wilhelm von Tangen Hansteen fram Forsvarets overkommandos utredning om det framtidige norske forsvar, der han anbefalte å opprette Heimevernet. Formålet med Heimevernet skulle blant annet være å oppholde motstander inntil resten av Forsvaret kunne komme til, og å være på kontinuerlig vakt for fiendtlig virksomhet (Brox, 1996; s. 12–13).

¹¹Thomas Hylland Eriksen (1996) skriver blant annet om historiens rolle som identitetsskaper. Wallerstein (1978; s. 19) skriver at “det å gjenfortelle fortiden er en sosial handling i nåtiden, som utføres av mennesker i nåtiden og som vedrører det sosiale systemet i nåtiden.”

Boks 3.2 Om Heimevernets formål i 1944

I innstillingen om det framtidige norske forsvar skriver forsvarssjef Hansteen:

“[Under] moderne krig må befolkningen på et hvilket som helst sted i landet og når som helst på korteste varsel kunne tre i aksjon til forsvar av sin egen by, bygd eller grend. Det skal først og fremst holde fienden stangen, inntil ordinære stridskrefter kan komme til” (Forsvarets overkommando, 1944; sitert av blant andre Brox, 1996; Roaldset og Larsen, 2017; Rones, 2008; Sæter, 2015).

Dette “betinges som første krav at det under krig, eller når krig truer, overalt i landet til stadighet er øyne og ører som speider og lytter etter mulig virksomhet fra fiendens side” (Forsvarets overkommando, 1944; sitert i Brox, 1996; s. 12–13).

Den andre datoen Brox nevner, 6. desember 1946, er knyttet til vedtaket i Stortinget (1946a,b) ved behandlingen av Stortingsmelding 32 (1945–46), en treårsplan for Forsvaret, der Heimevernet formelt ble vedtatt opprettet (Forsvarsdepartementet, 1946; Militærkomitéen, 1946). Flere prosesser ledet fram til opprettelsen av Heimevernet såpass kort tid etter krigen som i 1946. Etter kapitulasjonsavtalen 10. juni 1940 oppstod det raskt sivile og militære motstandsgrupper i Norge (Børresen og Rein, 2018). Gjennom krigen ble organisering og kommandolinjer endret flere ganger, og motstandsbevegelsens størrelse antok etter hvert betydelige dimensjoner. Ved frigjøringen hadde for eksempel Milorg 40 000 væpnede kvinner og menn (Njølstad, 2016). Etter krigen hersket det stor tvil blant Milorg-personellet om hva som ville skje med organisasjonen deres. Flere lokale Milorg-organisasjoner ble dannet for å “oppelske forsvarstanken til vern om landets selvstendighet” og det ble siktet mot å danne et landsforbund (Brox, 1996; s. 15).

Verken regjeringen eller Hjemmestyrkenes Råd, som var en slags fortsettelse av Hjemmefrontens ledelse (se for eksempel Borgersrud, 2017), ønsket seg på noen måte en militær organisasjon på utsiden av Forsvaret. For å synliggjøre at Heimevernet faktisk skulle opprettes, ble derfor blant annet nevnte Hansteen utnevnt som Generalinspektør for Heimevernet (GIHV) allerede i september 1945, over et år før Heimevernet faktisk ble vedtatt opprettet. Han hadde blant annet fått eksplisitt instruks om å knytte “forbindelser med de tidligere hjemmestyrker og andre interesserte kretser for å danne distriktsorganisasjoner i Heimevernet” (Hansen, 2004; s. 22). Tre dager etter tiltredelsen lanserte Hansteen tanken om et rådssystem innenfor Heimevernet (Brox, 1996; s. 17), et forslag som skulle få stor betydning. Et sett lokale råd skulle representere forsvarsinteressen rundt i landet og skulle sluttet sammen til et landsråd som skulle gi råd til generalinspektøren. Dette, sammen med innføringen av et tillitsmannssystem, representerte en demokratisering av Forsvaret som var helt ny (Brox, 1996; s. 58).

Omtrent samtidig som Hansteen ble GIHV ble tidligere Milorg-sjef Jens Chr. Hauge utnevnt til forsvarsminister i oktober 1945. Han la ned en betydelig innsats for å framskynde opprettelsen av Heimevernet og hindre etableringen av et landsforbund for Milorg (Brox, 1996). Den 11. august 1946 overtok tidligere Milorg-leder i Bergen, Mons Haukeland, som ny GIHV, noe som ytterligere styrket båndene mellom Heimevernet og Milorg (Hansen, 2004).

Boks 3.3 Om opprettelsen av heimevernsrådene

Under et møte i Hjemmestyrkenes råd 27. og 28. oktober 1945 var blant annet forsvars sjef Otto Ruge, medlemmene i Hjemmestyrkenes råd, de fleste av distriktssjefene i Milorg, representanter for Milorgs Landsforbund, Militærsambandet for Folkehæren (sett på som en forlenget arm av den kommunistiske motstandsbevegelsen under krigen), Kompani Linge og Det offentlige sivile luftvern (forløperen til Sivilforsvaret) samlet (Brox, 1996; s. 18). Jens Chr. Hauge, på det tidspunkt sekretær for statsminister Gerhardsen, presenterte resultatet av en fem minutters diskusjon:

“Alle tillitsmenn for hvert sitt fylke får i oppdrag å danne et heimevernsråd. Når de skal danne dette råd, henvender de seg til følgende organisasjoner for å få dem representert: Hjemmestyrkene og Milorg-foreningene, Militærsambandet for Folkehæren, idrettsorganisasjonene, skytterorganisasjonene, ungdomslagene, Det sivile luftvern og derunder saniteten, lottene og samorganisasjonen i fylket, altså Landsorganisasjonen. Så snart rådet er konstituert, melder de av til Generalinspektøren med fortegnelse over rådets medlemmer. Generalinspektøren trer da uten opphold i kontakt med rådet. Han skriver først noen pene ord til dem og derefter tilstiller han dem sine foreløbige tanker om heimevernet som ledd i den kommende forsvarsordning og ber om at disse tanker blir drøftet og at rådet avgir en uttalelse til ham. Det annet hovedpunkt er så at generalinspektøren oppfordrer dem til å tre i kontakt med de aktivt forsvarsinteresserte for å holde på forsvarsinteressen [...]

Vi foreslår som punkt 2 at Generalinspektøren ved sin side får et landsråd som består av en representant for hvert fylkesråd og dessuten i tillegg til det får representanter for de sivile luftvern, idrettsforbundet, skytterforbundet, Landsorganisasjonen og arbeidsgiverforeningen. Vi tillater oss å foreslå at Generalinspektøren uten opphold innkaller de nevnte fem representanter til en foreløbig konferanse og tilstiller også disse sine foreløbige tanker vedrørende heimevernet og ber om en uttalelse fra dem. Deretter, så fort som råd er, konstituerer han hele landsrådet gjennom innkallelse av fylkesrepresentantene” (Brox, 1996; s. 18–19).

Hjemmestyrkenes Råd fattet med dette et vedtak på vegne av et heimevern som ennå ikke eksisterte og på et spørsmål som var en sak for Stortinget. Brox (1996; s. 20) konstaterer at “politikk er som kjent det muligens kunst, og Jens Chr. Hauge var på dette tidspunktet politiker.” Generalinspektøren foreslo senere i sine “Bestemmelser for etablering av Heimevernet” at både landsråd og distriktsråd skulle ha inntil 11 medlemmer, fortrinnsvis to fra bonde- og fiskarlagene og én hver fra forsvarsforeningene (Milorg, Norges Forsvarsforening, Militærsambandet, med videre), idrettsorganisasjonene, skytterorganisasjonene, Det sivile luftvern, Landsorganisasjonen, Norsk Arbeidsgiverforening og lotteorganisasjonene (Brox, 1996; s. 23). Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Ungdommens fellesnemnd (4 representanter) og HV-soldatene (6 representanter) kom også med i Landsrådet, som i starten bestod av 20 medlemmer (Brox, 1996; s. 59–60). Norsk Lotteforbund og Norske Kvinners sanitetsforening kom først med fra 1951.

Boks 3.4 Bakgrunn for Heimevernets opprettelse i Stortingsmelding 32

Om bakgrunnen for opprettelsen av Heimevernet skriver Forsvarsdepartementet i meldingen:

“Det tyske overfallet i 1940 viste klart hvilken rolle et lokalt vern, som kunne ha mobilisert på øyeblikkelig varsel, ville ha hatt for hele forsvaret. Små fiendtlige avdelinger fikk til å begynne med et altfor lett spill, og oppnådde å skade den norske mobiliseringen i vesentlig grad. [...] Det ligger i dagen at det er umulig for oss å sette opp feltavdelinger i en slik målestokk at de kan forsvare alle mål i vårt langstrakte land. Det ligger utenfor våre evner både mannskapsmessig og økonomisk. Så vel før som etter vi har fått våre feltavdelinger kampklare vil det overalt i landet, både i grense- og kysttrakter og i det indre være et stort behov for en lokal forsvarsorganisasjon som folk på stedet kan sette opp uten forsinkelser.

Det er etter Departementets oppfatning av avgjørende betydning at heimevernsbefalet bor fast i det distrikt der heimevernsfolkene hører hjemme. Heimevernet må knyttes nær sammen med folket og distriktet. Befalet må kjenne de lokale forhold til bunns, og distriktet må vise full tillit til folket” (Forsvarsdepartementet, 1946; s. 54–55).

Hansteen ønsket et heimevern basert på frivillighet, men dette ble ikke støttet verken av Hauge og regjeringen, eller av hans arvtager Haukeland. Med det enstemmige vedtaket ved stortingsbehandlingen av Stortingsmelding 32 (1945–46) ble Heimevernet formelt opprettet, organisatorisk under Hæren og basert på verneplikt. Styrken skulle bestå av 30 000 personer, og Hæren skulle stå for alt av utstyr, våpen, uniformer, opplæring og regnskapsføring. Lands- og fylkesråd¹² hadde eksistert midlertidig siden 1945, men ble formelt etablert med dette stortingsvedtaket. Også rådene ble anbefalt av Hansteen, for å forankre Heimevernet bredest mulig i sivilsamfunnet (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 22). Haukeland var også opptatt av den folkelige forankringen, blant annet symbolisert gjennom at han endret tiltaleformen ved øvelser til “du” i 1947 (Brox, 1996; s. 38; Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 25).

Forsvarsminister Hauge var svært sentral i etableringen av Heimevernet. Brox (1996; s. 34) skriver at uten “Hauges politiske inngripen ville vi helt sikkert fått et ganske annerledes heimevern, basert fullt og helt på frivillighet”, og legger ikke skjul på at han ikke tror et slikt heimevern ville overlevd til 1996. I Heimevernets tidlige fase var med andre ord enkeltpersoners innsats veldig viktig, og blant de aller viktigste var Hauge. Tittelen på dette avsnittet, “Først ble det til, så ble det opprettet”, er Hauges presise beskrivelse av hvordan Heimevernet ble til (Brox, 1996; s. 33).

¹²Oppgavene for dagens lands- og distriktsråd er fastsatt i “Instruks for råd, utvalg og nemnder i Heimevernet” (Forsvarsdepartementet, 2017d): “Landsrådets oppgaver er å [...] arbeide for å fremme samarbeid mellom Heimevernet og sivilbefolkningen [og å] gi uttalelser og råd i spørsmål som angår Heimevernet. [...] Distriktsrådene skal [...] arbeide spesielt for å fremme samarbeid mellom Heimevernet og sivilbefolkningen innenfor Heimevernsdistriktet [,] gi uttalelser og råd i spørsmål som angår Heimevernet innenfor heimevernsdistriktet [,] oversende saker av prinsipiell betydning til Landsrådet dersom de vedrører flere heimevernsdistrikter eller hele Heimevernet [og] velge blant de militære representantene en representant og en vararepresentant til Landsrådet.

3.2 Det tidlige heimevern (1947–1953)

Det viste seg snart at de 30 000 mann Stortinget hadde lagt til grunn var altfor lite. I stedet endte man i 1947 og 1948 med dobbelt så mange vernepliktige og fem ganger så mange frivillige som forventet – totalt i underkant av 94 000 personer (Brox, 1996; s. 44). Til tross for øvelser i helgene – Haukeland stipulerte 19 søndager og 10 lørdager i året – var Heimevernet altså over forventning populært. Kombinert med at Hæren ikke kunne eller ville avse like mange befal og like mye utstyr som forutsatt, førte populariteten til at Heimevernets første leveår med andre ord ble trange (en utfordring som varte ut den kalde krigen, se Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 25). Heimevernet måtte derfor utdanne eget befal. Mange av disse kom fra kompani Linge, og tok med seg geriljakunnskapene derfra. Gerilja ble en slags uoffisiell retningslinje for Heimevernet, ved siden av de offisielle retningslinjene knyttet til kupp og overraskelsesangrep (Hansen, 2004; s. 23). Det var stor frihet i utformingen av opplegg, og mange offiserer utarbeidet egne opplegg som de fikk publisert i HV-bladet (Roaldset og Larsen, 2017). Rådsstrukturen kom også i gang fra 1947, og i tillegg til distrikts- og landsråd skulle det opprettes kommunale heimevernsnemder, som skulle bistå med å sikte inn hvem som skulle være med i Heimevernet og representere områdesjefens kontaktpunkt med sivile myndigheter (Brox, 1996; s. 59).

Etter at treårsplanen i Stortingsmelding 32 (1945–46) var ved veis ende, var det meningen at den videre innretningen av Forsvaret skulle bygge på Forsvarskommisjonen av 1946 (Brox, 1996; s. 71; Gjeseth, 2016; s. 25–28). Blant kommisjonens forslag var at Heimevernet skulle fortsette å sortere under Hæren og at Heimevernet skulle være bygget på frivillighet. Det siste gikk mot forsvarsminister Hauges ønske, og det første gikk også mot ønskene til både Haukeland og Landsrådet. Heimevernets natur med frivillig innsats, kontakt med det sivile samfunn, oppmuntring til privat initiativ og folkelige stil gikk dårlig overens med Hærens stivere kultur (Brox, 1996; s. 80). Heimevernet var i det hele tatt så ulikt resten av Forsvaret at en egen heimevernslov ble ansett å være nødvendig. Forsvarskommisjonen slo også fast at lokalforsvaret¹³ burde bestå av Hærens lokalvernavdelinger og av heimevernsavdelinger. Disse skulle samvirke under en felles operativ ledelse og kjempe sammen. Heimvernsavdelingene skulle tre inn umiddelbart i en krisesituasjon og bli gradvis avløst når lokalvernet hadde mobilisert. Heimevernspersonellet kunne så dimiteres og gå tilbake til sitt sivile arbeid (Forsvarskommisjonen av 1946, 1949; s. 179).

Boks 3.5 Om Heimevernets egenart i arbeidene til ny heimevernslov

“Heimevernets egenart viser seg først og fremst ved dets sterke tilknytning til heimtrakten. Heimevernet skal – som formålet tilsier – forsvare heimtrakten og som allminnelig regel gjelder at det skal kjempe i eget og i naboområdene. Sammenhengende hermed er det også karakteristisk for Heimevernet at heimevernsmennene skal kunne skjøtte sitt sivile arbeid når fienden ikke angriper eller truer heimtrakten” (Komitéen til utarbeidelse av utkast til ny vernepliktslov og heimevernslov, 1952; s. 10; sitert i Forsvarsdepartementet, 1953a; s. 4).

¹³Lokalforsvar er “de styrker som er avsatt for forsvar av lokale områder og organiseringen av disse.” (Store norske leksikon, 2009b).

Boks 3.6 Heimevernets rolle i krig

Under overskriften “Hærens oppgaver i krig” – Heimevernet ble anbefalt lagt under Hæren – skrev Forsvarskommisjonen:

“[Lokalvern- og heimevernoppsettingene] utfyller og supplerer hverandre: etter som lokalvern- og heimevernoppsettingene blir ferdigmobilisert, avløser de heimevernoppsettingene i en rekke oppgaver, slik at HV-personellet i passende utstrekning kan permitteres til sitt sivile arbeide så lenge krigshandlinger ikke pågår i vedkommende område. [...]

Heimevernet skal ved plutselig overfall være på plass på et minimum av tid og søke å hindre fiendtlig fremrykning gjennom eget område og naboområdene. I samarbeid med lokalvern- og feltavdelingene kan Heimevernet videre utføre vaktoppdrag, patruljetjeneste og oppdrag som kommer inn under betegnelsen gerilja” (Forsvarskommisjonen av 1946, 1949; s. 179–180).

Omtrent det samme stod, riktignok med en litt mer spisset formulering, i det første HV-bladet fra 1947:

“Ved krigsutbruddet blir det Heimevernet som må ta imot det første angrepet. I trakter hvor fienden ikke angriper, blir heimevernsmennene i sitt arbeid, men griper til våpen når fienden truer deres heimtrakt. Heimevernssoldatene kjemper til fienden er tilintetgjort eller fordrevet og går så tilbake til sitt arbeid” (Haarstad, 2016).

Komitéen som fikk i oppdrag å skrive utkast til den nye heimevernsløven, skrev i sitt utkast:

“I de områdene som ikke er angrepet eller direkte truet av fienden, vil heimevernsmennene [...] kunne gå tilbake til sitt vanlige arbeid, men de vil holdes i et høyt beredskap så lenge krigen varer, og de kan bli innkalt på meget kort varsel” (Komitéen til utarbeidelse av utkast til ny vernepliktslov og heimevernsløven, 1952; s. 10; sitert i Forsvarsdepartementet, 1953a; s. 4).

3.3 Å være eller å ikke være i Hæren (1953–1964)

I 1952 nedsatte Forsvarsdepartementet det såkalte Brunvand-utvalget, som skulle vurdere Heimevernets plassering på nytt (Brox, 1996; s. 82). Innstillingen herfra ble levert 23. mars 1953 og konkluderte blant annet med at Heimevernet i fred burde organiseres som en egen forsvarsgren (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 28). Heimevernets rolle i kuppforsvaret ble påpekt av utvalget, som mente at det var nødvendig at mannskapene var innordnet i Heimevernets oppsetninger også i fredstid for å få nødvendig trening (Brox, 1996; s. 112–113). Mannskapene måtte også på forhånd få utdelt våpen og utstyr. Ikke lenge etter ble Stortingsproposisjon 90 lagt fram (Forsvarsdepartementet, 1953b). Regjeringen støttet i stort utvalgets konklusjoner, og 17. juni 1953 ble proposisjonen og den nye heimevernsløven vedtatt gjennom Odelstingsproposisjon 39 (Forsvarsdepartementet,

1953a; Stortinget, 1953). Plikten til å bidra ved naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker kom inn i loven (§ 13), og understreket Heimevernets kontrakt med sivilsamfunnet (Brox, 1996; s. 114).

Tautrekkingen mellom Hæren og Heimevernet fortsatte imidlertid. I gjenoppbyggingen etter krigen prioriterte Hæren stående avdelinger og den tyngre delen av mobiliseringshæren over lokalvernsavdelingene, mens Heimevernet hadde midler til å opprettholde en vedvarende beredskap. Ifølge Brox (1996; s. 86) ble Heimevernet “lokalvernets stående avdeling”, og debatten gikk om en sammenslåing mellom Heimevernet og Hærens lokalvern. GIHV Haukeland var for en sammenslåing og mente, med støtte fra tidligere forsvarsminister Hauge, at alt lokalt forsvar burde øves etter Heimevernets prinsipper om lokal rekruttering og oppsetting, alltid organisert og med oppbevaring av uniform og våpen hjemme.

Boks 3.7 Heimevernets treningsprinsipper i 1955

I en tale i 1955 listet generalinspektør Haukeland opp tre treningsprinsipper for Heimevernet (Brox, 1996; s. 86):

- Avdelingene rekrutteres og settes opp lokalt.
- De skal være organisert til enhver tid, og hver mann skal være øvet for den oppgave han skal ha i krig.
- Hver mann skal ha uniform, våpen og en viss mengde ammunisjon hjemme, slik at han er klar til å forsvare fra han forlater sitt hus.

Utstyr som ikke var nødvendig for kamp i første omgang, som tyngre våpen, skulle oppbevares i telthus¹⁴. Her var det et poeng at det ikke skulle være “avdelingen som skal transporteres til utstyret, men utstyret til avdelingen.” I 1957 konkluderte Forsvarsdepartementet med at de “ville se det som en fordel om det ble tatt sikte på å slå sammen Lokalvernet og Heimevernet” (Forsvarsdepartementet, 1957; s. 27), på tross av Brundvand-utvalgets motsatte anbefaling. Hærens overkommando argumenterte imot dette, blant annet av frykt for at hær sjefen ville miste kontroll over store deler av det landmilitære forsvaret i fredstid (Brox, 1996; s. 87). Utvalget argumenterte også for at det var rom for en todeling av lokalforsvaret – større avdelinger for selvstendige oppdrag og mindre avdelinger for vakthold innen lokalforsvaret. Landsrådet hadde også gitt ettertrykkelig uttrykk for at de var sterkt imot å gjøre “heimevernsbefalet til funksjonærer i Hæren” (Brox, 1996; s. 81–82). Etter nye vurderinger ble det fremmet en ny stortingsproposisjon (Forsvarsdepartementet, 1959) og avgitt en ny innstilling (Militærkomitéen, 1961), der verken Hæren eller Heimevernet fikk det helt som de ville. Lokalvernavdelingene ble slått sammen med felthæren¹⁵ og vi fikk en klarere todeling – felthær og heimevern. De store organisasjonsendringene uteble.

To år senere, i mai 1963, satte forsvarsminister Gudmund Harlem ned det såkalte Eriksen-utvalget, som igjen skulle se på organiseringen og komme med forslag til oppgavefordeling mellom de forskjellige enhetene i landforsvaret (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 33). Utvalget ønsket å beholde

¹⁴Militært depot for lagring av materiell av forskjellig art for én eller flere bestemte mobiliseringsavdelinger (Mæhlum, 2011).

¹⁵En felthær er “tropper som brukes til bevegelige krigsoperasjoner, i motsetning til dem som er bundet til mer lokale oppgaver som lokalvernavdelinger, heimevern, festningstropper, depot- og forsyningsavdelinger og stasjonert luftvern” (Store norske leksikon, 2009a).

kommandoordningen fra 1953, blant annet begrunnet i forskjellene mellom Hæren og Heimevernet og sistnevntes utadrettede virksomhet og særegne organisasjonsform og arbeidsmetoder (Brox, 1996; s. 89). Utvalget konkluderte også med at mobile oppgaver burde løses av felthæren, mens stasjonære oppgaver burde løses av Heimevernet. Heimevernet kunne brukes til vakt og sikring, observasjonstjeneste, trafikkregulering, grensevakt, utrykningstyrker, kommandosamband og som erstatningspersonell til Hæren (Hansen, 2004; s. 27). Som begrunnelse ble det nevnt et sterkt innslag av sivile arbeidsmetoder, desentralisering og delegering av ansvar og myndighet, den sterke forankringen til personellens hjemsted, den frivillige innsatsen og samfunnets kontroll over Heimevernet gjennom rådsstrukturen. Videre skulle de allerede vedtatte oppgavefordelingene mellom felthær og heimevern videreføres (Brox, 1996; s. 91). Gjennom Stortingsproposisjon 101 (1963–64) og påfølgende vedtak sluttet Forsvarsdepartementet (1964), Militærkomitéen (1964) og Stortinget (1964) alle seg til forslaget. En siste landforsvarsanalyse fra 1966 tilførte ikke noe nytt, og hovedretningslinjene fra den vedtatte proposisjonen skulle komme til å bestemme Hærens og Heimevernets plass i forsvarsstrukturen.

Hansen (2004; s. 26) kaller perioden 1950–63 “Heimevernets første gullalder” når det kommer til doktrineutvikling. Store mengder særtrykk og manuskript, ofte basert på artikkelserier fra Heimevernsbladet, ble publisert som offisielle manuskripter fra Heimevernsstabens side. Manuskriptene tok gjerne opp temaer som Hærens utdanningsdirektiver i for liten grad tok opp, for eksempel stridsoppgaver knyttet til vakt og sikring. Fram mot 1970 skulle denne doktrineproduksjonen komme til å avta.

3.4 Spesialavdelinger, geriljakurs og utstys- og personellmangel (1964–1970)

Helt siden slutten av 40-tallet hadde det versert tanker om å opprette spesialavdelinger i Heimevernet, blant annet basert på Linge-personell (Brox, 1996; s. 107). Haukeland mente at det var bortkastet å legge lommekjent lokalt personell i faste stillinger og ønsket at utvalgt personell skulle utdannes innen patrulje og geriljalignende disipliner, såkalte “utrykningsavdelinger”. Fra 1952 hadde disse kursene kommet i gang etter Haukelands eget initiativ. Utrykningsavdelingene bestod normalt av fem personer, hvordan én var sjef.

Boks 3.8 Fra retningslinjene for utrykningsavdelingene

I Generalinspektørens forslag til retningslinjer for utrykningsavdelingene stod det blant annet at det “er ønskelig at mannskapene bor i nærheten av hinannen, slik at de lett kan møtes til trening, og lett kan samles når avdelingen skal i aksjon” (Brox, 1996; s. 110).

Geriljakursene ble meget populære og mange områder tok selv initiativ til å øve geriljatakikk (Hansen, 2004; s. 24). Det ble blant annet utarbeidet et eget direktiv som blant annet beskrev skjul av depoter, forskjellige formasjoner for geriljakrigføring, og nærkamp og teknikker som ikke stod

i noen av Hærens direktiver. I 1964 var det om lag 50 spesialavdelinger i Heimevernet og grupper fra US Special Forces ble etter hvert også involvert i realistiske øvelser gjennom geriljakursene (Brox, 1996; s. 112).

I landforsvarsanalysen vi nevnte mot slutten av avsnitt 3.3 fikk de ulike distriktskommandoene anledning til å kommentere Heimevernet. Det gjorde de med stor variasjon, som indikerte at Forsvaret i ulike deler av landet hadde ulike behov for Heimevernet (Hansen, 2004; s. 27): Distriktskommando Østlandet var mest negative og pekte på problemer knyttet til kort kurstid for befalet, den høye gjennomsnittsalderen, bare 50 timers tjenestetid per år, og de advarte mot bruk av Heimevernet i bekjempelse av luftlandestyrker og la liten vekt på fristrid som en mulighet. Grensetjeneste og logistikkpersonell for Hæren ble pekt på som mulige oppgaver. Distriktskommando Sørlandet pekte på geriljakrigføring og sprengkommandoer, samt at avdelinger som skulle drive forsvar mot luftlandsetning og mot amfibieangrep måtte ha støttevåpen. Distriktskommando Vestlandet vektla blant annet kuppforsvaret, vakthold og sikring av mobiliseringsdepot, ulike nøkkelpunkter, rene sperrestillinger, dekningsstyrker for flyplasser og Sjøforsvarskommando Vestlandets installasjoner. Distriktskommando Trøndelag vektla opplæring, og de ivret for å begrense bruk av tyngre skyts på grunn av kort opplæringstid og dårlig opplæring. Distriktskommando Nord Norge meldte behov for mer personell og trening på fristrid og oppholdende operasjoner. Selv foreslo generalinspektør Ole Jacob Bangstad at de lavest prioriterte mobiliseringsavdelingene i Hæren skulle legges ned, slik at personellet kunne brukes i Heimevernet, uten at dette forslaget ble tatt til følge (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 34).

På denne tiden var også krigsårsklassene på vei ut fra Heimevernet. Det manglet en klar plan for hvordan disse skulle erstattes, men situasjonen ble avhjulpet av flere tiltak: I 1961 vedtok Stortinget at personer som hadde avtjent førstegangstjeneste i andre deler av Forsvaret, kunne overføres til Heimevernet (Brox, 1996; s. 134). I 1964 ble det innført en ordning med tre måneders utdanning av rekrutter, som deretter ble overført til Heimevernet (Brox, 1996; s. 111). Det ble også gitt anledning til å øremerke personell distriktsjefene mente de hadde spesiell bruk for. Alt i alt bidro disse ordningene til å bedre tilgangen på personell, men løste ikke problemene overalt, spesielt ikke i Nord-Norge. Et annet problem som vedvarte, var at store mengder HV-befal gikk ut av Heimevernet sammen med resten av årsklassen sin, slik at det i 1967 manglet 30 prosent av befalsbehovet (Brox, 1996; s. 137). Stadig flere tok derfor til orde for å begynne å avlønne HV-befalet etter grad. Nyutnevnt GIHV Herluf Nygaard uttalte at “[vi] står ikke der vi stod i 1945 med hensyn til frivillighet. Man må innse at skal man opprettholde et heimevern, må man også betale for det” (Brox, 1996; s. 138).

Ved starten 60-tallet var den utstyrsmangelen som hadde preget Heimevernet siden starten fremdeles et problem. Generalinspektøren mente ett par gummistøvler, én uniform og våpen var for lite og hadde i 1960 gått til departementet med ønske om en forbedring (Brox, 1996; s. 128). Fram mot midten av 60-tallet kom det gradvis utstyr som skjorte, teltduk, genser og ryggsekk. Mot slutten av 60-tallet fikk også Heimevernet overta en del tyngre våpen fra Hæren (Brox, 1996; s. 132). Likevel var det fremdeles en oppfatning av at det manglet både våpen og utstyr. Mangel på vernemasker fikk for eksempel Generalinspektøren til å konstatere at “[som] så meget annet strander denne livsviktige siden av våre beredskap på bevilgninger” (Brox, 1996; s. 136). Heller ikke spesialavdelingene ble godt utstyrt fra starten. Også her var det Hæren som skulle stille med materiell, men Generalinspektøren innså til slutt at Heimevernet måtte finne midler i egne budsjetter til dette. Utstyrskvaliteten hos spesialavdelingene fortsatte å øke utover 70-tallet, spesielt etter at en ny krigsoppsetningsplan ble utgitt i 1974 og avdelingene i den forbindelse ble tildelt en del nytt

utstyr (Brox, 1996; s. 112). Fra 1969 fikk Heimevernet også tilført sine første AG-3 (Brox, 1996; s. 141). Innføringen hadde sin bakgrunn i at det ble bestemt innført et enhetsvåpen i Forsvaret. Da Heimevernet hadde fått dekket sine behov i 1978, var det før de tre øvrige forsvarsgrenene.

Boks 3.9 Beskrivelse av Heimevernets organisasjon i 1966

Avtroppende GIHV Ole Jacob Bangstad sa til Nationen i 1966: “Det finnes ikke maken til organisasjon, så lite militaristisk, men desto mer god og jordnær fornuft. Som forsvarsorganisasjon er den genial – en bor på hjemstedet, har sine oppgaver og sitt utstyr der. Jeg vil bare ønske at tidens hang til å rasjonalisere og omorganisere ikke får ødelegge Heimevernet. Vi må ikke glemme at noe av det vesentlige ved hele Heimevernet er organisasjonsformen, arbeidsformene, desentraliseringen. Jeg vil derfor ønske at en ikke tukler for mye med Heimevernets organisasjon, men at den fremdeles får arbeide med en forholdsvis stor grad av uavhengighet uten å bli for sterkt uniformert” (Brox, 1996; s. 136).

3.5 Egen forsvarsgren, ny forsvarskommisjon og ny geriljadedebatt (1970–1984)

Siste halvdel av 1960-tallet hadde det blitt gjennomført et omfattende utredningsarbeid, under ledelse av Jens Chr. Hauge, med formål om å skape en mer styringsdyktig forsvarsledelse (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 34–35). Blant forslagene var en mer hierarkisk organisasjonsstruktur under forsvarssjefen. Fra politisk hold ble det antatt at det var enklere å styre én forsvarssjef enn flere ulike grensjefer som i stor grad forfulgte egen grens interesser. Sjefene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret ble omgjort fra “sjef” til “generalinspektør”, og rykket samtidig ned fra generaløyntnant til generalmajor – samme nivå som GIHV hadde hatt og fortsatte å inneha. Generalinspektørene og deres staber ble underlagt forsvarssjefen. Tidligere hadde GIHV vært direkte underlagt Forsvarsdepartementet (Forsvarsdepartementet, 1969; s. 1). Den 15. oktober 1970 ble Heimevernsstaben omorganisert og flyttet fra sine gamle lokaler i Sannergata på Grünerløkka til Forsvarets overkommando på Huseby (Hansen, 2004; s. 29). Generalinspektøren og hans stab ble med det en del av Forsvarets øverste ledelse, samtidig som Heimevernet formelt ble fristilt fra Hæren (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 35). Blant de sterkere symbolene på at Heimevernet ble løftet i status, var at GIHV fikk månedlig audiens med kongen, slik forsvarssjefen og de tre andre grensjefene hadde hatt (Brox, 1996; s. 144). HV-befalet fikk også lønn etter grad, noe som bedret rekrutteringen.

Innstillingen til heimevernspersonellet hadde endret seg en del siden krigen. Flere og flere ønsket å gjennomføre sammenhengende øvelser, ikke bare øvelser i helger og på kveldene. Som det står i jubileumsboken: “HV-soldaten anno 1970 var ikke lenger like villig til å bruke helger og ettermiddager/kvelder på heimevernsøvelser uten å få noe igjen for det” (Brox, 1996; s. 146). En slik ordning ble også innført.

I 1974 ble det utnevnt en ny forsvarskommisjon, 25 år etter at Forsvarskommisjonen av 1946 la fram sin innstilling. Blant utfordringene denne gang var at den amerikanske våpenhjelpen hadde blitt

Boks 3.10 Om øving i langtidsplanen 1969–1973

“Heimevernets særpregede øvingsordning må i prinsippet bevares, men etter hvert som femdagers uke blir stadig mere alminnelig, samtidig som nødvendigheten av å ikke trekke arbeidskraft bort fra produksjonsstrukturen aksentueres, bør økt bruk av øvinger på de lange weekender vurderes” (Forsvarsdepartementet, 1968; s. 48).

avviklet på 1960-tallet, noe som førte til behov for økte investeringsbudsjetter (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 37). Forsvarskommisjonen leverte sin innstilling som Norsk offentlig utredning (NOU) 1978:9 (Forsvarskommisjonen av 1974, 1978). Hovedfokus for kommisjonen var krigsorganisasjonen, men en egen gruppe gjennomførte en analyse av lokalforsvaret. Kommisjonen mente at Heimevernet burde settes i stand til å yte en mer selvstendig innsats. Heimevernet hadde i årene fram mot kommisjonens konklusjon fått gradvis større stridsevne, høyere militær utdanning, flere sammenhengende øvelser og bedre materiell (Brox, 1996; s. 151). Den større likheten mellom lokalvernet og heimevernet førte derfor nok en gang til en debatt om hvorvidt det var formålstjenlig å dele lokalforsvaret i to organisasjoner. Kommisjonen mente likevel det var gode grunner til å opprettholde skillet. Kommisjonen la stor vekt på å bruke Heimevernet i sine nærområder, der de kunne utnytte sin lokalkunnskap. Den sterke knytningen til lokalsamfunnet ble også vektlagt som viktig for å styrke kontakten mellom befolkningen og Heimevernet.

Boks 3.11 Konklusjon om Heimevernet i Forsvarskommisjonen av 1974

“Den kvalitetsmessige forskjell mellom lokalforsvarets to komponenter – lokale feltavdelinger og Heimevern – er minsket til fordel for Heimevernet. Heimevernet bør nå ikke lenger unntaksvis, men der hvor forholdene ligger til rette for det, kunne gis oppgaver som krever innsats av hele områder [...] HV bør fortsatt ha sin selvstendige stilling, men skillet mellom Hæren og Heimevernet bør settes slik at Hæren normalt setter opp lokale feltbataljoner [og spesialoppsetninger], mens Heimevernet setter opp resten, inklusive sperreskyts, sperrelag, mitraljøsetropper og lignende.

[...] Heimevernets særegne organisasjons- og arbeidsform vil etter kommisjonens syn fortsatt være egnet til å mobilisere innsats, engasjement og initiativ som vi vanskelig kan oppnå med andre organisasjonsformer. Heimevernets sterke tilknytning til de lokale samfunn og de store folkeorganisasjoner, bidrar også til å styrke kontakten mellom forsvar, folk og samfunn” (Forsvarskommisjonen av 1974, 1978; s. 224–225).

I 1969 holdt sjefen for Natos nordkommando, William Walker, et foredrag i Oslo Militære Samfund der han argumenterte for at Heimevernet burde øve geriljastrid (Hansen, 2004; s. 31–32). Heimevernet hadde allerede sitt geriljakurs som gjorde mye av dette, men flere hadde tatt til orde for en enda større dreining mot gerilja. Mange, spesielt langt ute på venstresiden politisk, ønsket det også som en erstatning for felthæren, selv om dette ikke var Walkers syn.

Boks 3.12 Fra William Walkers foredrag om gerilja

“Etter min mening ville det norske HV med dets språkkunnskaper og kjennskap til lokale forhold være en ideell løsning på hvordan man kunne utvikle [geriljastrid-begrepet ... Geriljastyrker er heimevernsavdelinger under sentral kontroll som opererer som] et nettverk av små lag, hver på seks mann, utstyrt med håndvåpen og et effektivt lett panservåpen [...] Etter å ha slått til, bryter laget kontakten før fienden har tid til å reagere og holder seg på et forberedt skjulested inntil støvet har lagt seg og et nytt angrep foretas” (Hansen, 2004; s. 31).

Represalier mot sivilbefolkningen mente Walker at kunne reduseres til et minimum ved isolasjon fra sivilsamfunnet. Forsyningene skulle komme dels fra selvberging og dels fra Hæren (Hansen, 2004; s. 31–33). Den humanistiske tradisjonen i Norge gjorde det imidlertid vanskelig å innføre et geriljakonsept. Den sentrale forsvarsledelsen hadde også flere motforestillinger: For det første ble avskrekkingseffekten ansett å være liten. Et geriljakonsept kunne bli sett på som et forsøk på å spare penger. Dernest var det lett å identifisere heimevernssoldater og deres familier gjennom lokalaviser, telefonkataloger og femtekolonnister. Til sist ville man på ett eller annet tidspunkt måtte, også ifølge læren til ytre venstres forbilde Mao, gå over til faste fronter, ettersom en gerilja ikke ville kunne vinne et slag.

Forsvarskommissjonen diskuterte geriljakrig, både som et eget grunnlag for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og i forbindelse med Heimevernet, men konkluderte med at et geriljaforsvar ikke var noe en burde gå videre med, verken som forsvarskonsept eller som konsept for Heimevernet. Heimevernets representant i kommisjonen, som hadde gode politiske kontakter på venstresiden i politikken, hadde selv argumentert for en slik konklusjon (Hansen, 2004; s. 33). På tross av dette ble fri strid prioritert som øvelsesform midt på 70-tallet, og spesialgruppene fortsatte sin geriljalignende øving (Hansen, 2004; s. 34). Akkurat hvor grensene går mellom fri strid og gerilja er ikke klart. Forsvarskommissjonen av 1974 (1978; s. 59) beskriver for eksempel fri strid som “geriljalignende”. Fra 1980 forsvant imidlertid geriljabegrepet fra offisielt bruk og idéen om heimevernslag som drev partisanvirksomhet var i praksis død (Hansen, 2004; s. 35).

Boks 3.13 Konklusjon om gerilja i Forsvarskommissjonen av 1974

“Det er kommisjonens oppfatning at et geriljaforsvar som selvstendig forsvarsordning ikke er egnet til å løse våre nasjonale sikkerhetspolitiske utfordringer [...] Kommisjonen vil i denne sammenheng understreke at den betrakter Heimevernet som et naturlig ledd i et konvensjonelt forsvar, og ikke som en geriljaorganisasjon. I likhet med andre avdelinger i Hæren blir Heimevernet trent opp til å føre fri strid i besatte områder når forholdene ikke lenger gjør det mulig å føre en forsvarsstrid på konvensjonelt vis.” (Forsvarskommissjonen av 1974, 1978; s. 65).

I 1979–80 ble rådsstrukturen i Heimevernet revidert, gjennom Stortingsproposisjon 10 (Forsvarsde-

partementet, 1980). På det tidspunktet bestod strukturen av rundt 1 100 råd og utvalg: Landsrådet for Heimevernet, 18 distriktsråd, cirka 90 avsnittsutvalg, cirka 500 områdeutvalg og cirka 500 disiplinærråd (Brox, 1996; s. 154). Avsnittsutvalgene og disiplinærrådene ble lagt ned og oppgavene overført til de øvrige rådene og utvalgene, slik at man stod igjen med rundt 500 råd og utvalg. Samtidig ble det gjort endringer i sammensetningen av Landsrådet, der blant annet Norges Industriforbund ble erstattet med Norsk Arbeidsgiverforening, senere Næringslivets hovedorganisasjon (NHO).

Heimevernet anno 1980 beskrives som en “veletablert organisasjon” (Brox, 1996; s. 165). I 1982 kunne alle HV-soldater stille med en ensartet grunnutrustning, selv om det fortsatt manglet alt fra primuser til soveposer på avdelingsnivå. Krigsoppsettingsplanene hadde blitt stadig likere Hærens, og Heimevernet omtales av Hansen (2004; s. 49) som en “Hær i miniatyr”. Selv om heimevernstroppene drev med objektsikring, mente denne i stor grad om landforsvar, i det forsvaret av objektene lignet forsvar mot regulære mekaniserte infanteriforband. En egen felthåndbok for heimevernsbefal viet videre to kapitler til sperrestillinger, men ingen egne kapitler til objektsikring, noe Hansen (2004; s. 51) beskriver som “et høydepunkt i en trend der undervisningsmaterialet i Heimevernet hadde blitt mer og mer likt Hærens.” En annen trend som startet på 80-tallet var at antall øvingsdøgn stadig gikk nedover på grunn av trangere økonomiske tider i Forsvaret. Dette skyldtes blant annet at store midler hadde gått med til å anskaffe nye kampfly og ubåter (Brox, 1996; s. 167).

3.6 Spesialstyrker og en mellomfase (1984–1992)

I 1983 kom en ny langtidsplan for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 1983). Forsvarskomiteén behandlet langtidsplanen året etter (Forsvarskomiteén, 1984). I sin innstilling diskuterte komiteén blant annet omleggingen av de russiske spesialstyrkene, Spetsnaz (*Vojska spetsialnogo naznatsjenija*). På starten av syttitallet hadde den Sovjetiske generalstaben revurdert Spetsnaz’ rolle til å bli en del av et dybdeoperasjonskonsept, der nøkkelen var “taktisk overraskelse” i form av blant annet sabotasjeaksjoner før krigens offisielle utbrudd (Hansen, 2004; s. 57). Et formål var å utjevne Natos teknologiske fordel ved å sabotere for kommando, kontroll og kommunikasjon så tidlig som mulig. Frykten var at terror- og sabotasjeaksjoner kunne svekke eller lamme landets mobilisering eller motstandsevne (Brox, 1996; s. 178). Stortinget fryktet toptrente soldater med gode kunnskaper om sine mål og gav derfor forsvarsledelsen i oppdrag å utrede behovet for styrker med spesialutdannelse for å motvirke trusselen. De mange ubåtobservasjonene i Norge og Sverige på denne tiden kan dessuten ha bidratt til å øke oppmerksomheten rundt trusselen fra russiske spesialstyrker ytterligere (Hansen, 2004; s. 58).

Oppgavene med å utdanne spesialstyrkene tilfalt Heimevernet. Årsaken til dette var at Heimevernet allerede hadde en organisasjon med øvingsmønster, lokal tilhørighet og varslingsplaner som var spesielt innrettet mot hurtig frammøte (Brox, 1996; s. 178). Forsvarssjef Fredrik Bull-Hansen var selv, sammen med generalinspektør Ola Berg, tett involvert i å utforme retningslinjene for de nye spesialavdelingene, kalt HV-016 (Hansen, 2004; s. 62). På grunn av tidspress med tanke på utdanning baserte man seg på å rekruttere tidligere fallskjermjegere, marinejegere og minedykkere. Identiteten til styrkens personell ble holdt hemmelig, og deltagelse var basert på frivillighet. I 1988 var spesialstyrkene stort sett ferdig oppsatte, og i 1989 fantes det fem spesialstyrker – to på Østlandet

og én hver på Sørlandet, på Vestlandet og i Trøndelag (Brox, 1996; s. 178). De første årene var det mye privat initiativ, mye mangel på koordinasjon og mye forvirring, men etter hvert kom alt inn i mer ordnede former (Hansen, 2004; s. 63). Spesialgruppene vi nevnte i avsnittene 3.4 og 3.5 var fremdeles aktive på dette tidspunktet. De hadde kontakter og nettverk utenfor vanlig tjenestevei, og Heimevernstaben følte at de ikke hadde full kontroll på disse gruppene (Hansen, 2004; s. 64). Sabotasjegruppene ble ikke formelt oppløst, men overlatt til seg selv. De var så isolerte og selvdrevne at rekrutteringen manglet, slik at gruppene ble oppløst når personellet gikk av for aldersgrensen. Offisielt ble geriljakursene avsluttet i 1988 (Hansen, 2004; s. 65). Da hadde geriljaavdelingene i Heimevernets oppsetning allerede vært omdøpt til jegerlag eller spesialavdelinger i flere år. Kurset ble omdøpt til jegerkurs, og jegerlagene som ble utdannet ble brukt som infanterijegerlag, mest til rekognosering. Doktrineutviklingen i perioden bar ofte preg av å være ad-hoc (Hansen, 2004; s. 73). Grasrotinitiativ var utbredt, og erfaringer fra eksterne kriger og fra endring i fiendtlige doktriner gjorde at fokus altså dreide fra regulære sovjetiske styrker som hovedmotstander til spesialstyrker.

Boks 3.14 Om trusselen fra russiske spesialstyrker i innstillingen til langtidsplanen 1984–88

“En vurdering av trusselen må etter komitéens mening likeledes ta med i betraktningen de økte muligheter en motstander har for å skape kaos og panikk ved et eventuelt krigsutbrudd. Også her utgjør den teknologiske utvikling en viktig faktor. Samtidig er dette et felt hvor Sovjetunionen har spesielle forutsetninger, blant annet gjennom opprettelsen av spesialavdelinger (SPETSNAZ) hvis oppgave nettopp er å skape forvirring og kaos på motstanderens område. Både vårt sivile samfunn og også Forsvaret som organisasjon er etter hvert blitt både kompliserte og sårbare. Vi må derfor regne med at en motstander vil satse mye nettopp på å sette den sentrale administrasjon og sentrale kommandomyndighet ut av funksjon.

En konklusjon av denne trusselen må være en så sterk og forbedret grad av desentralisering som mulig, slik at systemet kan fungere selv om den sentrale ledelse helt eller delvis er satt ut av spill.

I lys av denne trussel bør Heimevernets oppgaver, ressurser og utrustning vurderes nærmere med tanke på å sette i heimevernsavdelingene bedre i stand til å sikre vitale og sivile objekter i en krise-/krigssituasjon” (Forsvarskomiteén, 1984; s. 12).

Tiden fram mot starten av 1990-tallet beskrives ellers som en mellomperiode (Hansen, 2004; s. 73) og som del av en periode med konsolidering og stillstand (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 36). Langtidsmeldingen fra 1987 varslet en større ressursknapphet for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 1988; s. 7). Som den mest personelltunge delen av Forsvaret, ble oppmerksomheten særlig rettet mot landforsvaret (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 38). Det ble foreslått en administrativ samordning mellom Hæren og Heimevernet, selv om det ble vektlagt at “det vil ikke bli endringer som rokker ved Heimevernets egenart” (Forsvarsdepartementet, 1988; s. 95–99). I 1989 foreslo igjen regjeringen en samordning mellom Hæren og Heimevernet, først forvaltningsmessig (Forsvarsdepartementet, 1989), deretter også i troppeproduksjon og i operativ virksomhet (Forsvarsdepartementet, 1990). Her manet imidlertid Forsvarskomiteen til forsiktighet og presiserte at alle forslag om Heimevernet

skulle forelegges Landsrådet før de ble fremmet for Stortinget (Forsvarskomiteen, 1991; s. 6–7). Dette illustrerer den veldige innflytelsen Landsrådet hadde fått.

Boks 3.15 Avtroppende landsrådsleder Ronald Bye om Heimevernet

I 1986 gikk tidligere samferdselsminister og partisekretær i Arbeiderpartiet, Ronald Bye, av som leder for Landsrådet. I den anledning uttalte han om Heimevernet:

“Noe av det fineste med Heimevernet, og som det naturligvis ikke finnes et ord om i noe regelverk eller bestemmelser, er den spesielle evnen til å kunne fikse og mikse [...] Jeg er full av beundring for denne egenskapen som jeg forbinder spesielt med Heimevernet, dette at man evner å improvisere seg frem til løsninger når alle ting kjører seg fast og det ikke finnes noen fasiløsning i regelverket. Denne fleksibiliteten, dette at Heimevernet aldri lar seg sette fast, er noe de andre forsvarsgrenene med fordel kunne lære seg noe mer av” (Brox, 1996; s. 169–170).

3.7 Felles landmakt, fredstid og reservepoliti (1992–2000)

I 1992 ble det lagt fram to studier om Forsvarets framtidige innretning. Forsvarsstudien av 1991 var en rent fagmilitær vurdering (Forsvarets overkommando, 1992). Forsvarskommisjonen av 1990 (1992) ble nedsatt av regjeringen Syse i 1990 og ledet av Kåre Willoch. Begge utredninger så det som nødvendig med reduksjoner i Forsvarets driftskostnader, men anbefalte å opprettholde Heimevernets størrelse (Brox, 1996; s. 185). Utover på 90-tallet ble det også vanskeligere for Heimevernet å finne midler til å øve alle mannskaper. Som følge av den kalde krigens slutt så regjeringen muligheten til å kutte i forsvarsbudsjettet (Brox, 1996; s. 188). I 1993 medførte dette for eksempel at antall tjenestegjørende dager for korporaler og menige ble redusert med 20 000 døgn, til i overkant av 260 000 døgn. Både i 1994, 1995 og 1996 foreslo regjeringen kutt i bevilgningene til øving i Heimevernet, men stortingsflertallet gjorde om på disse forslagene hver gang.

En sammenslåing med Hæren ble ikke anbefalt, verken i Forsvarsstudien eller av Forsvarskommisjonen, men i den etterfølgende langtidsplanen varslet regjeringen en utredning om Heimevernets framtidige struktur, selv om det ble presisert at “[en] slik samordning vil imidlertid ikke berøre Heimevernets organisatoriske, oppdragsmessige, øvingsmessige og for øvrig egenart på avsnitts- og områdenivå” (Forsvarsdepartementet, 1993; s. 91). Det såkalte Himle-utvalget, etter leder og tidligere departementsråd og statssekretær Erik Himle, skulle derfor se på organiseringen fra distriktsnivå og opp.

Den endelige innstillingen fra Himle-utvalget i desember 1993 var i tråd med føringer fra forsvarsminister Jørgen Kosmo, som hadde overtatt ministerposten fra Johan Jørgen Holst i april 1993, om å legge en “felles landforsvarsmodell” til grunn for arbeidet (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 41–43). Utvalget ønsket å videreføre ordningen med egen generalinspektør og å videreføre råds- og tillitsmannsstrukturen for å sikre bredest mulig forankring med sivilsamfunnet. På det lokale plan foreslo

derimot utvalget en tett samordning mellom Hæren og Heimevernet. Heimevernets distriktsstaber skulle slås sammen med Hærens regimenter til landforsvarsstaber, og distriktssjefen og regiments-sjefen skulle være én og samme person. GIHV skulle ha kommando over landforsvarsstabene i heimevernssaker, mens Hærens distriktskommandoer skulle ha kommandoen i hærsaker. GIHV gikk mot en samordning og argumenterte blant annet med at det ville være mulig å samordne med én felles sjef bare ved syv av atten distrikter, og han mente at den foreslåtte løsningen verken ville være funksjonell eller kosteffektiv (Brox, 1996; s. 193).

Regjeringen la i 1995 fram Stortingsproposisjon 70 (1994–95), blant annet basert på Himle-utvalget, der de argumenterte med at felles landforsvarsstaber ville gi et mest enhetlig landforsvar og kommandostrukturer som var mest mulig like i fred og krig (Forsvarsdepartementet, 1995; s. 13–14). I realiteten betydde forslaget en svekkelse av Generalinspektørens stilling, i det han ikke lenger ville være selvstendig troppeprodusent på lik linje med de øvrige tre generalinspektørene (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 44). Distriktssjefene ville også miste sin selvstendige stilling, og generalinspektør Per Mathisen beskrev forslaget som “Heimevernets skjebnetime” (Gjeseth, 2008; s. 110; sitert i Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 45). Dette ble understreket av at bare 45 prosent av driftsmidlene til Heimevernet skulle kanaliseres gjennom Generalinspektøren, mens resten skulle styres av Generalinspektøren for Hæren.

Boks 3.16 Om Heimevernets egenart i Stortingsproposisjon 70

“Heimevernets egenart og identitet skal opprettholdes. Dette er i hovedsak knyttet til at:

- Heimevernet i hovedsak skal delta i forsvaret av «heimtrakten»
- områder i hovedsak er organisert i samsvar med oppgaver
- heimevernspersonellet oppbevarer uniform, våpen og ammunisjon i hjemmet
- årlige øvelser er knyttet til hjemstedet
- mobiliseringstiden er kort
- HV-befal er rekruttert blant avdelingenes mannskaper

Dette vil ikke bli endret ved de foreslåtte organisasjonsendringene” (Forsvarsdepartementet, 1995; s. 13).

Landsrådet gikk mot regjeringens forslag og slo fast at de så på “realitetene i den foreliggende proposisjon som et forslag om at Heimevernet i Norge underlegges Hæren” (Brox, 1996; s. 197). I det hele ønsket ikke Landsrådet noen endring, men å opprettholde den eksisterende organisasjonen (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 44). Også distriktsrådene og distriktssjefene gikk mot regjeringens forslag (Brox, 1996; s. 201).

På toppen av alt dette kom forsvarssjef Arne Solli med uttalelser som ble tolket som om han hadde dårlig kjennskap til Heimevernets ånd og egenart. Han la vekt på at Heimevernet ikke var en komplett forsvarsgren og at det ikke kunne stå på egne ben (Brox, 1996; s. 201). I det hele vakte forslaget om en felles landmakt store følelser, og Forsvarskomiteen endte med å dra på reise til alle landets heimevernsdistrikter for å sondere stemningen (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 45).

Boks 3.17 Forsvarssjef Arne Solli i Forsvarets Forum i november 1995

“Jeg frykter egentlig ikke for dugnadsånden i Heimevernet [...] Skulle den bli borte vil det være leit. Den har vært en viktig bestanddel av Heimevernet. Man må samtidig innse at Heimevernet ikke er noen komplett forsvarsgren som står på egne bein. HV er basert på støtte fra, i hovedsak, Hæren. Å isolere Heimevernet og si at det skal klare seg selv, det er urealistisk selv om det er aldri så mye dugnadsånd.” (Brox, 1996; s. 201).

Boks 3.18 Tidligere generalinspektør (1958–1966) Ole Jacob Bangstads kommentar til en felles landmakt

“Hæren og Heimevernet har ulike oppgaver i fredstid. Hæren skal “produsere” feltavdelinger av størrelsesorden brigade, bataljon og kompani. De skal være mobile, være oppsatt med avanserte stridsmidler og vil i en gitt situasjon kunne forflyttes, nær sagt fra landsende til landsende. Virksomheten må organiseres deretter. Heimevernet er, og må være organisert annerledes. Det skal utdanne, øve og administrere personell som skal operere i små avdelinger på eller nær sitt hjemsted [...]

Den måte som Heimevernet har oppstått og utviklet seg på, har gitt HV en annen karakter enn forsvarsgrenene. Først og fremst ved en sterkt forankring til personellens hjemsteder, en utstrakt desentralisering av myndighet og ansvar, en egen arbeidsform, kall den gjerne ‘umilitær’, rom for initiativ og frivillig innsats, og nærhet til det sivile samfunn. Dette betinger etter min overbevisning en egen organisasjon. Ved å beholde dens selvstendige status sikrer man seg at HVs verdifulle egenart ikke utvannes. Samtidig oppnår man at HV holdes klar av bestemmelser og rutiner for ledelse og administrasjon som gjelder i forsvarsgrenene og som først og fremst har sin berettigelse der. Jeg har merket meg at myndighetene ønsker seg et heimevern som er ‘desentralisert, landsomfattende og identifiserbart’. Det er jo nettopp det Heimevernet er” (Brox, 1996; s. 200–201).

I Forsvarskomiteens innstilling tilrår de at Stortinget vedtar at “Stortinget avviser departementets forslag om en samordning mellom Heimevernets distriktsstaber og Hærens territoriale regimenter. Rollen til Generalinspektøren for Heimevernet blir som i dag med direkte linje mellom Generalinspektøren for Heimevernet og de selvstendige HV-distrikter” (Forsvarskomiteen, 1996; s. 9). I stortingsdebatten var opposisjonen sterkt kritiske til proposisjonen. Høyres forsvarspolitiske talsmann, Ingvald Godal, kritiserte regjeringen i klare ordelag for at de hadde gitt inntrykk av at alle som kom med høringsinnspill var enige i det som stod i proposisjonen når det ikke var tilfellet (Stortinget, 1996; s. 2913). Jubileumsboken til Heimevernets femtiårsjubileum i 1996 konkluderer om stortingsvedtaket med at “[en] bedre gave til sitt 50-årsjubileum enn dette stortingsvedtaket

kunne Heimevernet neppe ha fått” (Brox, 1996; s. 204). Landsrådets hadde spilt en viktig rolle med sine høringsuttalelser. Rådets store makt bekreftes av at Stortinget både i 1990 og 1994 påla regjeringen å legge fram organisasjonsforslag som angikk Heimevernet for Landsrådet før de skulle fremmes for Stortinget (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 46–47). Ingen av de andre generalinspektørene hadde tilsvarende organisasjon, frie til å si sine meninger, til sin støtte. I neste langtidsplan var det ingen forslag om å slå sammen Hæren og Heimevernet, samtidig som Hæren ble redusert og Heimevernet opprettholdt (Forsvarsdepartementet, 1998; s. 67–70).

Boks 3.19 Hæren og Heimevernet i 2018, ifølge langtidsplanen 1999–2002

“I år 2018 vil Hæren være noe mindre enn i dag. Dette reduserer isolert sett Hærens evne til territoriell tilstedeværelse. Materielstrukturen vil imidlertid være tilpasset et manøverorientert operasjonskonsept og i bedre aldersmessig balanse. Dette kompenserer for den tallmessige reduksjonen av Hærens avdelinger.

Heimevernets styrkestruktur vil være på omtrent samme nivå som i dag” (Forsvarsdepartementet, 1998; s. 69–70).

På nittitallet kom doktrineutviklingen inn i et mer standardisert spor. Heimevernsskolen Dombås (HVSKD) fikk hovedansvaret for læremidler i 1992, og utover nittitallet ble det opprettet en rekke faggrupper som utviklet doktriner (Hansen, 2004; s. 74–75). Samspillet mellom doktrineutvikling og kurs førte til at Heimevernet systematisk kunne samle egne erfaringer. Hansen (2004; s. 76) kaller perioden 1992–2000 Heimevernets andre gullalder for utvikling av direktiver. Ett av kjennetegnene ved utviklingen var en større vektlegging av sivile direktiver. Dette var blant annet en konsekvens av at mange fra politiet ble invitert som foredragsholdere til skolen. Disse framhevet at flere av Heimevernets direktiver inneholdt framgangsmåter som ville være ulovlige i fred. På nittitallet ble med andre ord Heimevernet en organisasjon fokusert på fredsoppgaver, en organisasjon som ytte håndhevelsesbistand til politiet i scenarier der politiet hadde styringen (Hansen, 2004; s. 77). Heimevernets oppgaver gikk i stor grad over fra å være en reservehær til å være et reservepoliti. Samtidig ble objektsikring en tyngre disiplin, også den med fokus på fredssituasjoner.

Det ble også opprettet mobile utrykningsstyrker. Idéen bak utrykningsstyrkene var at man skulle ha en mobil reserve, i motsetning til den tradisjonelle organiseringen med heimevernssoldater i sine hjemtrakter (Hansen, 2004; s. 81–86). Reserven skulle kunne spore opp og nedkjempe fiendtlige styrker før de fikk gjort noen skade, også i fredstid. De skulle også kunne forsterke et objekt Heimevernet hadde fått i oppdrag å beskytte, overvåke veier og kontrollere trafikk, og pågripe eller nøytralisere fiendtlige personer. Inspirasjonen til disse oppgavene kom fra prinsippene bak objektsikring – sterkest mulig reaksjon og tidligst mulig deteksjon (Hansen, 2004; s. 82). Vektleggingen av overvåkning og kontroll, med mål om å hindre fiendtlig etterretning, spionasje og undergravning, understreket at Heimevernets rolle i større grad var flyttet over til fredstid. Tidspunktet for opprettelsen av utrykningsstyrkene kan virke rart, og onde tunger hevder at utrykningsstyrkene i 1993 hadde kommet tjue år etter at trusselen oppstod og to år etter at den hadde begynt å avta (Hansen, 2004; s. 95).

Oppgavene til utrykningsstyrkene var ikke helt ulike de Heimevernets spesialstyrker hadde hatt

på åttitallet, utover at styrkene var beregnet på en fredsfasen, med alt det innebar av rettigheter for motstander og begrensninger i maktbruk. Styrkene var tenkt som Justisdepartementets forlengede arm, og troppssjefen kunne få politimyndighet i begrenset område og tid. På mange måter var denne fredstidstenkingen et brudd med tradisjonen i Heimevernet, selv om styrken var tenkt brukt i fasen rett før krig, med trusselen om invasjon. Samlet sett så Heimevernet ved årtusensskiftet vesentlig annerledes ut enn i 1992. Heimevernet bestod først og fremst av objektsikringsavdelinger, men hadde i tillegg overvåknings- og kontrolloppgaver, utrykningsstyrker og spesialstyrker (Hansen, 2004; s. 94). Fokus var endret fra krig til fred – til fasen der russiske spesialstyrker skulle operere.

3.8 Omlegging, økt ansvar og kvalitetsreform (2000–2008)

Det nye årtuset begynte med en omfattende plan for omlegging av Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2001, 2002). Proposisjonen går rett på sak og starter med den etter ikoniske formuleringen “Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise” (Forsvarsdepartementet, 2001; s. 6). Ti år etter den kalde krigens slutt hadde realitetene sunket inn – Forsvaret måtte gjennom en kraftig omstilling. En del av opptakten til omstillingen var at Bondevik-regjeringen allerede høsten 1998 gjorde det klart at den ikke hadde som intensjon å øke forsvarsbudsjettene (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 50). Forsvarssjefen iverksatte en ny “ressursdrevet” forsvarsstudie, som skulle vise storting og regjering hva de kunne få for de midlene de var villige til å bevilge (Gjeseth, Børresen og Tames, 2004; s. 139–144; sitert i Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 50). Resultatet var Forsvarsstudie 2000 (Forsvarets overkommando, 2000). Samme år leverte Forsvarspolitisk utvalg (2000) sin utredning, etter å ha blitt oppnevnt av regjeringen året før.

Boks 3.20 Om Heimevernet i langtidsplanen for 2002–2005

“For å ivareta Forsvarets evne til territorialforsvar vil Heimevernet være en viktig faktor. Omfanget vil bli noe mindre, men styrkene vil være bedre utstyrt og trent. Deres desentraliserte organisasjon og egenart gjør HV-styrkene godt egnet til å møte en rekke av de ulike sikkerhetsutfordringene som Norge eventuelt kan bli stilt overfor” (Forsvarsdepartementet, 2001; s. 59).

“Heimevernet kan – på tross av en viss styrkereduksjon – derfor sies å bli en bærende kraft i territorialforsvaret i framtiden” (Forsvarsdepartementet, 2001; s. 106).

Forsvarsstudie 2000 og Forsvarspolitisk utvalg la grunnlaget for regjeringens langtidsplan og for prosessen som førte til at Heimevernet overtok ansvaret for territorialforsvaret (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 50). I tillegg leverte Sårbarhetsutvalget (2000) ledet av Kåre Willoch, sin rapport. Regjeringen foreslo blant annet å legge ned de 14 territorielle regimentene i Hæren og de 18 HV-distriktene og erstatte disse med 8 forsvarsdistrikt (FDI) og 14 HV-distriktsstaber (Forsvarsdepartementet, 2001; s. 105). Heimevernet ble foreslått å skulle bestå av 60 000 soldater, ned fra 83 000 soldater. Dette var samme antall som før 1994 (Tangen, 2000).

Både Generalinspektøren og Landsrådet var sterkt imot de store endringene. GIHV Odd Frøyse Tangen foreslo å slå sammen Heimevernets distriktsstaber med Hærens forsvarsdistriktsstaber,

Boks 3.21 Om Heimevernets framtidige rolle i Forsvarsstudie 2000

“Heimevernet inngår sammen med territorialdelen av Hæren i det territorielle forsvaret. HVs opprinnelige oppgave var å sikre det øvrige forsvarets mobilisering og beskytte viktige totalforsvarsressurser i overgangen fra fred til krig. Denne oppgaven får redusert betydning i framtiden. Dette skyldes delvis at mobiliseringsforsvaret reduseres, men også at risikoen for en kuppet invasjon av hele landet er borte. Det territorielle forsvars oppgaver blir i stedet

- å overvåke og kontrollere hele territoriet
- å sikre samfunnsviktige installasjoner og virksomheter mot terrorisme, sabotasje og andre lavintensitets trusler
- å støtte mobile enheters operasjoner i de områder hvor disse settes inn

HV får dermed en annerledes rolle enn tidligere, bl a fordi en terror- og sabotasjekampanje rettet mot Norge fra en annen aktør godt kan tenkes som en selvstendig strategi. Personellstyrken vil imidlertid bli redusert fra dagens 83.000 mann til ca 60.000 mann” (Forsvarets overkommando, 2000; s. 23).

underlagt ham selv. Hæren motsatte seg dette, som blant annet kan sees i sammenheng med at de satt med en følelse av å tape på alle kanter i kampen om det nye forsvaret (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 52–53). Landsrådet stilte som ufravikelig krav at GIHV skulle beholde kommandoen over alle heimevernsdistrikter og skoler i fredstid. De krevde dessuten opprettholdelse av alle 18 distrikter, hele styrken på 83 000 mann og at Heimevernet skulle overta det fulle ansvaret for territorialforsvaret.

Ifølge Bjerga og Gjeseth (2010; s. 54) var det i realiteten ikke mye å overta: “[de] lokale feltkompaniene var i ferd med å legges ned, og regimentene hadde ‘overlevd seg selv’ med de endringene som hadde funnet sted i Hæren, og som nå ble kraftig aksentuert med den pågående forsvarsreformen. Med regimentene gikk også Hærens lokale organisasjon, som for store deler av landet stammet fra 1628, i graven.” I innstillingen fra Forsvarskomiteen (2001) ble da også Hærens regimenter anbefalt nedlagt, mens heimevernsdistriktene ble opprettholdt, sammen med de 83 000 soldatene. Med vedtaket av ny langtidsplan tok Heimevernet dermed gradvis over det som i dag er kjent som LTA¹⁶ fram mot 2006. Heimevernets rolle i krisehåndtering og i sikring av “vitale samfunnsfunksjoner” ble også tungt vektlagt i denne langtidsplanen (Forsvarsdepartementet, 2001; s. 41–42).

Den etterfølgende langtidsplanen fulgte opp vedtakene fra forrige langtidsplan (Forsvarsdepartementet, 2004b). Regjeringen skriver blant annet at “I Heimevernet har heimevernsdistriktene

¹⁶I Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) er lokalt territoriell ansvar definert å innebære (Forsvaret, 2014a; s. 223):

- “Daglig ansvar for lokal planlegging og ledelse av operasjoner i fred, krise og krig innen eget kommandodistrikt med egne og tildelte styrker etter gjeldende operasjonsplaner og -ordrer, direktiver, konsepter og instruksjoner.”
- “Daglig ansvar for lokalt samarbeid, samvirke og nettverksbygging med sivile partnere og lokale myndigheter som politidistrikter, fylkesmenn, utvalgte kommuner, relevante etater og næringsliv av særlig samfunns viktig karakter.”

Boks 3.22 Om Heimevernets framtidige rolle i Forsvarskomiteens innstilling til ny langtidsplan for 2002–2005

I innstillingen til ny langtidsplan skriver Forsvarskomiteen blant annet følgende:

“Komiteen slår dermed fast at HV med dette utgjør det territorielle landforsvar” (Forsvarskomiteen, 2001; s. 36).

“Komiteen forutsetter at HV-distriktssjefene blir territorielle sjefer i fred, krise og krig innenfor sine ansvarsområder og at det vurderes opprettet et planelement i staben, hovedsakelig innenfor dagens personellramme. Komiteen forutsetter videre at HV-distriktene operativt ledes fra de respektive landsdelskommandoer. GIHV vil fortsatt utøve administrativ kontroll med styrkeproduksjonen gjennom HV-distriktsstaben” (Forsvarskomiteen, 2001; s. 51–52).

“Nasjonal kommando- og kontrollorgansiasjon (3.linje nivå) baseres på eksisterende organisasjon med 18 HV-distrikter og med territorielt ansvar” (Forsvarskomiteen, 2001; s. 64).

Boks 3.23 “Krisehåndtering i norske områder” og “Sikring av vitale samfunnsfunksjoner” i langtidsplanen for 2002–2005

“En sentral utfordring er å kunne møte uforutsette situasjoner i den lavere delen av krisespekteret og håndtere disse på en god måte. Effektiv ledelse og koordinering, både internt i Forsvaret og mellom sivile og militære aktører, vil være viktige forutsetninger for å løse denne oppgaven. Videre kreves tilgjengelige og fleksible militære kapasiteter med kort reaksjonstid. Slike kapasiteter må utvikles innenfor alle forsvarsgrener. [...] I tillegg vil Heimevernets styrker ved dets desentraliserte struktur og gode tilgjengelighet være en anvendbar ressurs ved større nasjonale kriser” (Forsvarsdepartementet, 2001; s. 42).

“Faren for militære angrep på sivile mål som nasjonalt ledelsesapparat, energiforsyning, telekommunikasjoner og datasystemer gjør det nødvendig å videreutvikle Forsvarets evne til å sikre vitale samfunnsfunksjoner. På militær side vil territorialforsvaret, først og fremst Heimevernet, spille en nøkkelrolle for å ivareta disse sikringsoppgavene. Forsvarets bidrag til å beskytte kritisk sivil virksomhet er støtte til det sivile beredskap og de sivile myndigheter som har ansvaret for å sikre disse samfunnsfunksjonene. I tillegg vil det sivile beredskap kunne trekke på Forsvarets kompetanse, for eksempel i tilknytning til beskyttelse av informasjons- og kommunikasjonssystemer” (Forsvarsdepartementet, 2001; s. 43).

overtatt det territorielle og geografiske ansvaret som tidligere lå under Hærens regimenter” (Forsvarsdepartementet, 2004b; s. 11). I Forsvarssjefens militærfaglige utredning ble det foreslått å legge ned flere HV-distrikter (Forsvarsstaben, 2003; Vedlegg V). Regjeringen fulgte opp og foreslo en reduksjon til 12 distrikter (Forsvarsdepartementet, 2004b; s. 99), som ble justert til 13 i komiteehandlingen (Forsvarskomiteen, 2004a; s. 78). Heimevernskolen på Torpo ble også nedlagt.

Terrorangrepene 11. september 2001 ble et tidsskille for Heimevernet (Tangen, 2002). Før dette hadde ikke Forsvaret sett terror som en selvstendig trussel, bare som en del av et militært scenario (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 58). Tradisjonelle militære styrker framstod som lite egnet til å møte disse truslene. Forsvarssjefen delte inn Heimevernets oppgaver i basisoppgaver, herunder overvåking og kontroll, beskyttelse av samfunnsviktige funksjoner, og personer og bekjempelse av mindre styrker; og spesialoppgaver, for eksempel forsterkning av grensevakt, sikring av nasjonal og allierte forsterkningsmottak, styrkebeskyttelse i forbindelse med allierte treningsopphold, livvakttjeneste, og sikring av olje- og gassvirksomhet (Forsvarsstaben, 2003; s. 20). Forsvarssjefen ville derfor differensiere styrkene i innsatsstyrker, forsterkningsstyrker og oppfølgingsstyrker, totalt 50 000 personer, pluss 33 000 personer i reserve. Samtidig skisserte Forsvarssjefen et behov for å kunne disponere HV-soldatene utenfor deres område-, avsnitts- og distriktsgrenser.

Boks 3.24 Innsats-, forsterknings- og oppfølgingsstyrker

Forsvarssjefen ønsket en differensiering i tre typer styrker (Forsvarsstaben, 2003; s. 20):

- **Innsatsstyrker**, trent og utrustet for å kunne løse alle HV-oppgaver, med kort reaksjonstid og med moderne materiell. Styrkene gjennomfører 6–20 dager trening årlig. Forsvarssjefen oppgav et forventet behov på 3–5 000 personell.
- **Forsterkningsstyrker**, med kort reaksjonstid og personlig bekledning og utrustning tilgjengelig. Styrkene skal kunne avløse innsatsstyrkene. Styrkene gjennomfører inntil fem dager årlig trening, pluss tre ekstra dager for befalet (kalt “fem pluss tre”). Forsvarssjefen oppgav et forventet behov på rundt 25 000 personell.
- **Oppfølgingsstyrker**, som både er avdelinger som gjennomfører årlige treninger på tre pluss fem dager og statiske objektsikringsstyrker som trener hvert andre eller tredje år, begge med personlig bekledning og utrustning tilgjengelig. Forsvarssjefen oppgav et forventet behov på 20 000 personell.

I langtidsplanen fulgte regjeringen også opp Forsvarssjefens forslag om differensiering, et tiltak under betegnelsen “kvalitetsreformen” (Forsvarsdepartementet, 2004b; s. 58–59). Et uttalt mål med kvalitetsreformen var at hvert enkelt HV-distrikt i større grad skulle settes i stand til selv å ta kontroll over de territorielle oppgavene (Forsvarskomiteen, 2004a; s. 47). I tillegg skulle Heimevernet “gjøres relevant for det nye sikkerhetsbildet” (Forsvarsdepartementet, 2004b; s. 59). Et annet formål var å etablere et styrkevolum som kunne vedlikeholdes over tid. De frigjorte midlene skulle brukes til etableringen av innsatsstyrker, trening av områdestrukturen, kompetanseheving av spesialister og befal og fornyelse av materiell (Raabye, 2014). De store omorganiseringene som ble skissert i langtidsplanen, ble vedtatt uten store endringer.

Boks 3.25 Om Heimevernet og kvalitetsreformen i langtidsplanen for 2005–2008

Med den nye langtidsplanen ble Heimevernets oppgaver omdefinert:

“Det endrede risikobildet fører til at Heimevernets tradisjonelle oppgaver ikke lenger alene kan være dimensjonerende for HVs struktur. Et modernisert HV vil imidlertid være svært relevant for oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse, krisehåndtering og bistand til ivaretagelse av samfunnsikkerhet. Herunder må HV kunne forsterke annen militær tilstedeværelse i utsatte områder, og ivareta andre typer spesielle oppdrag som forsterket grensevakt, styrkebeskyttelse, sikring av nasjonale styrker og mottak av allierte forsterkninger. I tillegg kan HV etter anmodning yte bistand til sivile myndigheter. Særlig viktig i denne sammenheng er bistand for å forebygge og bekjempe terroranslag som politiet har primæransvaret for å håndtere. [...]

Som følge av det nye og brede trusselbildet vil behov for beskyttelse av en rekke objekter være situasjonsbetingete. Det er derfor ikke hensiktsmessig fortsatt å binde opp store ressurser til faste, spesifikke oppdrag over hele landet samtidig.

HV må dermed være bedre i stand til å konsentrere styrker der behovet måtte oppstå. Regjeringen foreslår derfor å gjennomføre en kvalitetsreform i HV, i hovedsak i tråd med forsvarssjefens anbefaling, for å ivareta disse nye behov. HV skal utvikle en kjerne av styrker på høy beredskap – innsatsstyrker. Disse vil bestå av frivillige på kontrakt i hvert HV-distrikt, gis fra 6 til 20 dager årlig trening, og spesielt ivareta behovet for evne til raskt å kunne konsentrere styrker. De mer tradisjonelle oppgavene lokalt ivaretas av forsterkningsstyrker og oppfølgingsstyrker med 5 dagers trening hvert år (i tillegg til 3 dager for befalet). For styrker med utelukkende statiske sikringsoppdrag gis slik trening annenhvert år. Forsterknings- og oppfølgingsstyrkene vil også ha en viktig funksjon i å stille mannskaper ved katastrofer og ulykker i fredstid, jf. HV-lovens § 13. [...]

En slik omdefinering av HVs oppgaver, og en strengere prioritering av oppdragene, vil gjøre HV mer relevant for det nye sikkerhetsbildet” (Forsvarsdepartementet, 2004b; s. 58–59).

En av pilarene i kvalitetsreformen var en kulturreform. Denne skulle vektlegge “en heving av personellens ferdigheter og kompetanse” (Forsvarsdepartementet, 2009b; s. 28). Ifølge GIHV Bernt Iver Ferdinand Brovold var noe av formålet med kulturreformen å videreføre den gamle heimevernskulturen inn i det nye Heimevernet (Brovold, 2004). Kulturreformen ble inndelt i fire deler: hjemmelsgrunnlag, holdninger og etikk, kommunikasjon og ledelse (Brovold, 2006). I hjemmelsgrunnlag ligger blant annet trening i maktanvendelse (TIM), fordi “dagens soldat har et mye videre spekter innenfor fred/krise/krig-scenarioer. Det var enklere før: Det var ‘holdt eller jeg skyter’ – nå er det nok mer sammensatt, og det må vi trene på for å holde oss innenfor lover og regler, nettopp for å være en ansvarlig soldat i alle situasjoner” (Setså, 2008).

Boks 3.26 GIHV om kulturreformen

“Vi har nå startet Kulturreformen som har til hensikt å videreføre den gode HV-kulturen og tilpasse denne til en ny organisasjon og operativ struktur. Vi skal bevege oss fra en drifts- til en operativ rettet kultur. Med det mener jeg at all virksomhet i HV skal bygge på en ryddig personell-, materiell- og økonomiforvaltning som er fundamentet for alt vi gjør. Videre skal Kulturreformen ivareta og videreføre de rette etiske verdier, samt gode holdninger til all aktivitet. Sikkerhet for alle ansatte blir fortsatt en viktig faktor i Heimevernets Kulturreform. Som dere vet er vi stolte over å ha vært “Overalt – alltid”. [Vårt nye motto] skal fra nå av være: VERNER – VOKTER – VIRKER. Det betyr at vi skal VERNE om vitale samfunnsfunksjoner – VOKTE over lokalsamfunnet og ikke minst: VIRKE når det kreves av oss” (Brovold, 2004).

3.9 Dagens heimevern – konsolidering (2008–2019)

Den neste langtidsplanen ble vedtatt i 2008 (Forsvarsdepartementet, 2008; Forsvarskomiteen, 2008). Her ble innretningen og størrelsen på landforsvaret i stor grad bekreftet (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 60). I Stortingsproposisjon 48 (2007–2008) heter det at den sentrale målsettingen har “vært å legge grunnlaget for bærekraft i forsvarssektoren ved å videreføre og videreutvikle det som er oppnådd gjennom moderniseringen siden 2001” (Forsvarsdepartementet, 2008; s. 132). De største omstillingene var med andre ord over, og forsvarsokonomien skulle stabiliseres. Grunnlaget for denne langtidsplanen kom i stor grad fra et forsvarspolitisk utvalg nedsatt av Stoltenberg II-regjeringen i 2006 og fra den forsvarssjefens syvende forsvarsstudie, denne gang under ledelse av Sverre Diesen (Forsvarspolitisk utvalg, 2007; Forsvarsstaben, 2007).

Selv om både rapportene og stortingsproposisjonen viet mye av oppmerksomheten mot de samme truslene som tidligere, ble stormaktsrivalisering og større sikkerhetspolitiske utfordringer i våre nærområder vektlagt i betydelig grad (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 60). Det forsvarspolitiske utvalget skriver blant annet om viktigheten av en “nasjonal militær terskel” (Forsvarspolitisk utvalg, 2007; s. 11). Utvalget pekte på at den landmilitære kapasiteten måtte sees i sammenheng og ønsket et tettere samarbeid mellom Hæren og Heimevernet, der for eksempel også Heimevernet skulle bidra i internasjonale operasjoner (Forsvarspolitisk utvalg, 2007; s. 60).

I regjeringens langtidsproposisjon var det likevel små endringer for Heimevernets del, utover at styrkemålet ble redusert til 45 000 personer, alle tatt fra oppfølgingsstyrkene, og at to av tretten HV-distrikter ble lagt ned. I et lengre perspektiv peker imidlertid regjeringen på at for “å kunne utnytte Forsvarets ressurser totalt sett bedre, [vil det] være naturlig å vurdere tiltak for bedre samordning mellom, eller eventuelt sammenslåing av, Hæren og Heimevernet til et landforsvar” (Forsvarsdepartementet, 2008; s. 151). Reservestyrkene på 33 000 personer var heller ikke nevnt i proposisjonen og forsvant ut av strukturen med denne langtidsplanen. Heimevernets kompetansesenter på Værnes ble også lagt ned (Forsvarsdepartementet, 2008; s. 101). Dette ble blant annet begrunnet med at forsvarsgrenene skulle klare å utdanne tilstrekkelig antall mannskaper til å tilfredsstille Heimevernets behov.

Boks 3.27 Beskrivelse av Heimevernet i langtidsplanen fra 2008

“Som følge av et bredere og sammensatt trusselbilde har Heimevernet (HV) de senere år fått en mer sentral rolle i forbindelse med samfunnssikkerhet og bistand ved kriser. HV har i dag et territorielt ansvar, og skal i tillegg kunne forsterke annen militær tilstedeværelse i utsatte områder. Videre skal HV ivareta andre typer spesielle oppdrag, som forsterket grensevakt, styrkebeskyttelse, sikring av nasjonale styrker og mottak av allierte forsterkninger. HV kan etter anmodning også yte bistand til sivile myndigheter. Alvorlig kriminalitet og håndtering av trusler om terror eller terroranslag er i utgangspunktet politiets oppgave, men vil etter anmodning fra politiet kunne bli håndtert med støtte fra HV. Dette gjelder særlig vakthold og sikring av viktige objekter og infrastruktur.

HV skal ha en hurtig og utholdende evne til å beskytte viktig infrastruktur, støtte nasjonal krisehåndtering, forsterke militær tilstedeværelse i landet etter behov, og støtte det sivile samfunn basert på det moderniserte totalforsvarskonseptet. Dette innebærer samarbeid med lokale myndigheter som politi, fylkesmenn, kommuner og etater innenfor rammen av totalforsvaret. Et HV som kjenner nærområdene og lokale sikringsobjekter vil spille en viktig rolle i forbindelse med krisehåndtering og samfunnssikkerhet. HV skal fortsatt være mobiliseringsbasert med kort reaksjonstid, godt trent og utrustet.

Regjeringen ønsker å styrke HVs evne til samvirke med andre forsvarsgrener og vil styrke anvendbarheten av HV i kystsonen og på land. Dette, sammen med den pågående kvalitetsreformen, vil videreutvikle HV mot et enda mer relevant og effektivt verktøy for nasjonal suverenitetshevdelse, krisehåndtering og støtte til det sivile samfunn” (Forsvarsdepartementet, 2008; s. 82–83).

Den neste langtidsplanen var fortsatt preget av stramme økonomiske tider for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2012; Utenriks- og forsvarskomiteen, 2012). Innsatsstyrkene ble redusert fra 5 000 til 3 000 personer. De 2 000 som ble tatt ut ble overført til områdestrukturen, som var det nye navnet på oppfølgings- og forsterkningsstyrkene. I stortingsproposisjonen står det ellers at “Heimevernet skal ytterligere styrke sine landsdekkende funksjoner gjennom å tydeliggjøre oppdragene knyttet til vakthold og sikring, både av situasjonsbestemte og forhåndsdefinerte objekter og infrastruktur. Dette vil styrke Heimevernets rolle i et bredt samfunnsperspektiv” (Forsvarsdepartementet, 2012; s. 17). Med unntak av overføringen mellom innsatsstyrkene og områdestrukturen ble Heimevernet stort sett videreført som det var før langtidsplanen. Med Heimevernsstaben, 11 distrikter og 1 HV-skole, bestod Heimevernet i 2016 av 249 HV-områder med 42 000 soldater og 15 innsatsstyrker med 3 000 soldater, i tillegg til 505 faste ansatte (Raabye, 2016). En endring som skjedde før framleggelsen av langtidsplanen var da forsvarssjef Harald Sunde la ned HV-016-avdelingene i 2010. Beslutningen ble tatt som en operativ beslutning, ikke gjennom at regjeringen gikk til Stortinget, noe som avstedkom til dels kraftige reaksjoner (se Nateland, 2016; for en studie av nedleggelsesprosessen).

Boks 3.28 Forsvarssjefen om begrunnelsen for å legge ned HV-016

“Historien til HV-016 og de 5 troppene begynner i 1987. Vi hadde da et mobiliseringsforsvar. 016-troppene skulle sikre nøkkelobjekter, og beskytte nøkkelpersonell. Militære ledere som de sovjetiske Spetsnaz-styrkene ville likvidere. Da hadde vi behov for en slik styrke. Det har vi ikke i dag.

I dag er verden forandret. Den kalde krigen er over. Forsvaret er omstilt. Fra å være et mobiliseringsforsvar, har vi dag fått et innsatsforsvar. Oppgavene til HV-016 er borte. Det er i dag ingen trussel fra Spetsnaz-styrkene. Nøkkelpersonene soldatene i HV-016 skulle beskytte er i dag borte. Stillingene eksisterer ikke lenger [...]

Virkeligheten er at HV-016 har fram til i dag hatt de samme oppgavene som de fikk fra [starten] i 1987. Til tross for at verden har forandret seg. Det har aldri vært meningen at HV-soldatene skulle bistå i kontraterror. Det er politiets oppgave. Dersom politiet trenger bistand fra Forsvaret er det spesialstyrkene fra FSK og Marinejegerkommandoen som skal bistå. De har kompetanse til slike oppdrag. Det har HV-016 aldri hatt. Det har aldri vært meningen at soldatene i HV-016 skal ha slike oppdrag” (Hultgreen, 2010).

Den foreløpig siste langtidsplanen ble vedtatt i 2016 (Forsvarsdepartementet, 2016b; Utenriks- og forsvarskomiteen, 2016b). I Stortingsmelding 151 (2016–2017) varslet regjeringen at landmaktens framtidige innretning skulle behandles gjennom en egen landmaktsproposisjon. Denne ble framlagt og vedtatt året etter (Forsvarsdepartementet, 2017g; Utenriks- og forsvarskomiteen, 2017). Selve langtidsplanen var basert på flere utredninger, blant annet en ekspertgruppe nedsatt av regjeringen Solberg og det niende fagmilitære rådet (Ekspertgruppen for forsvaret av Norge, 2015; Forsvarsstaben, 2015). En konsulentrapport om effektiviseringsmuligheter og et eget vernepliktsutvalg var også en del av grunnlaget for langtidsproposisjonen (McKinsey & Company, 2015; Vernepliktsutvalget, 2015).

For første gang ble det i langtidsplanleggingen tatt ordentlig hensyn til at Forsvaret har en særegen kostnadsvekst, men prioriteringene var fremdeles strenge. Heimevernets personellstruktur ble redusert til 38 000 personer i langtidsplanen (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2016b; s. 12), men økt til 40 000 i behandlingen av landmaktsproposisjonen (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2017; s. 10). I landmaktsproposisjonen foreslo også regjeringen å opprette Finnmark landforsvar (FLF) underlagt Hæren. Her ble Hærens og Heimevernets avdelinger i Finnmark (HV-17) samlet under én felles ledelse, med ansvar for å ivareta enhetlig og helhetlig planlegging og ledelse av landoperasjoner i Finnmark (Forsvarsdepartementet, 2017g; s. 15–16). FLF skulle utstyres med evne til å levere langtrekkende ild, med luftvern og med evne til panserbekjempelse. Styrkeproduksjonen skulle forbli liggende under Heimevernet. Med langtidsplanen og ny vernepliktsforskrift (Forsvarsdepartementet, 2017b) ble det også mulig for Heimevernet å få overført personell med fullført førstegangstjeneste uten at de måtte være reserve for sin tidligere avdeling i to år først.

Med langtidsplanen endret også generalinspektørene navn til sjef Hæren, sjef Sjøforsvaret, sjef Luftforsvaret og sjef Heimevernet. Dette hadde sin bakgrunn i at de skulle få et mer helhetlig

ansvar for evnen til å lede operasjoner. I tillegg til den tidligere rollen som styrkeprodusenter med ansvar for virksomhetsstyring, fikk de nå også ansvar for operativ ledelse av styrkene på taktisk nivå (Forsvarsdepartementet, 2017g; s. 55–56). I landmaktsproposisjonen ble det også etablert et Territorielt operasjonssenter (TOS) underlagt Heimevernsstaben (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2017; s. 15). Heimevernet ble også tilført en del nytt materiell, som upansrede feltvogner og tilhengere, målmateriell til skyte- og øvingsfelt og materiell for utrustning på enkeltmanns-, lags- og troppsnivå (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2017; s. 10). Sistnevnte materielltype inneholdt blant annet bekledning og beskyttelse, mørkeutrustning, vernemasker, ski, truger og pulker.

Både Landsrådet for Heimevernet (2017) og forsvarskommunene i Troms mente at landmaktsproposisjonen var for begrenset med hensyn til Heimevernets rolle (Ørnebakk mfl., 2017). Landsrådet for Heimevernet (2017) mente at Heimevernet var innrettet mot å sikre Forsvarets vitale funksjoner, men at det burde være innrettet mot å sikre samfunnets vitale funksjoner. Forsvarskommunene i Troms mente at hybride trusler i større grad burde legge føringer for sammensetningen av landmaktsstrukturen (vi kommer nærmere inn på hybride trusler i kapitlene 5 og 6).

Boks 3.29 Fra Landsrådets høringsuttalelse om landmaktsproposisjonen

“Heimevernet må ikke bare sikre Forsvarets vitale funksjoner, (nøkkelpunkter), men også landets vitale funksjoner som myndighetsutøvelse, energi, tele og data samt annen vital infrastruktur. Forsvarssjefen har etter det vi forstår, lagt til grunn for sin anbefaling om HVs dimensjonering at HV kun skal sikre objekter som er viktige for Forsvaret. Landsrådet er helt tydelig på at denne avgrensningen ikke kan være riktig, og at også samfunnets vitale funksjoner og myndighetsutøvelse må ha tilfredsstillende sikring. Totalforsvarskonseptet betyr gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og sivilbefolkningen/sivilsamfunnet. Landsrådet anmoder om en politisk vurdering av om det er tilstrekkelig at det er kun objekter av vital betydning for Forsvaret som skal sikres med militært personell, og sivile objekter av vital betydning for sivilsamfunnet ikke lenger skal ha militær sikring” (Landsrådet for Heimevernet, 2017).

I 2016 ble det vedtatt en endring i rådsstrukturen. De kommunale heimevernsnemndene ble lagt ned og erstattet av nemnder på distriktsnivå (Forsvarsdepartementet, 2016a, 2017a; Utenriks- og forsvarskomiteen, 2016a). Dette førte til en kraftig reduksjon i antall nemnder. Når denne rapporten skrives består Heimevernet av 11 distrikter. Disse er fordelt på 209 områder, med til sammen 37 000 soldater, i tillegg til 12 innsatsstyrker med 3 000 soldater. Heimevernet har beveget seg fra “reservepoliti”-oppgaven til igjen å konsentrere seg om militære oppdrag i krise og krig. Heimevernets kjernekompetanse er TO¹⁷ og distriktene ivaretar LTA på vegne av FOH.

¹⁷“Territorielle operasjoner er operasjoner hvor landstyrker, gjerne koordinert med andre fellesoperative ressurser og sivile etater, fokuserer på å beskytte militære kapabiliteter, kritisk infrastruktur og befolkningen i et definert landområde. Hovedelementene i territorielle operasjoner er vakthold og sikring av viktige militære og sivile objekter og infrastruktur, territoriell overvåking og kontroll, tilrettelegging for og mottak av mobile landstyrker og allierte forsterkninger, og sivil-militært samarbeid på lokalt og regionalt nivå” (Forsvaret, 2014a; s. 99).

For å symbolisere at Heimevernet skulle være landsdekkende, ble det gamle mottoet “Overalt – alltid” gjeninnført av den nye sjef Heimevernet, Eirik Kristoffersen (2018). I sitt foredrag om status i Heimevernet i 2018 oppsummerte sjef Heimevernet med et ønske om “beredskapsklare avdelinger, effektiv trening, kommunikasjon og nettverksbygging” (Kristoffersen, 2018). For å bedre Heimevernet ville sjef Heimevernet standardisere mer. For eksempel ønsket han at troppene skulle hete jegertropp og geværtropp, at drillene skulle standardiseres, at det skulle innføres én type personlig våpen (Heckler & Koch HK416) og at treningstiden skulle økes til seks dager for mannskapene og ni dager for befalet hvert år. I tillegg ønsket han å innføre en egen soldatutdanning i Finnmark, blant annet som et svar på manglende rekruttering i tynt befolkede områder i nord, og fordi Hæren ønsker å benytte sine vernepliktige over en lengre periode enn tidligere. Til slutt i foredraget la sjef Heimevernet vekt på mannskapenes forsvarsvilje, lokalkunnskap, erfaring og nettverk. Samlet kan dette sees på som et heimevern som søker tilbake mot sine røtter.

Boks 3.30 Sjef Heimevernet om forsvarsvilje

“Til slutt blir viljen til å ikke gi seg avgjørende, og jeg tror bestemt at forsvarsviljen er like stor i Heimevernet som i Forsvaret for øvrig. Historisk har mange gjort dyrekjøpte erfaringer når de har undervurdert den lokale motstandsviljen. Jeg har derfor en stor tro på et landsdekkende, desentralisert og lokalt forankret heimevern som dreier seg om mennesker. Et heimevern med en avskrekkende effekt som er en del av et nasjonalt troverdig forsvar. Enhver motstander må ha dette i tankene; nemlig det faktum å risikere å måtte stå overfor titusener av militært trente kvinner og menn over hele Norge. Soldater som stiller med våpen i hånd når bjella klinger. En organisasjon med utholdenhet over tid. Forsvarsvilje. Synlig nærvær i, og lokalkunnskap om, sitt hjemsted. Sivil kompetanse fra alt av yrker i det norske moderne og demokratiske samfunnet. Engasjerte mennesker med verv i frivillige organisasjoner. Livserfaring. Unik lokalkunnskap om klima, infrastruktur, befolkning og geografi. Et personlig nettverk. God situasjonsoversikt og situasjonsforståelse. For meg er selve rasjonale for å etablere et heimevern basert på andre verdenskrigs bitre erfaringer fortsatt viktig. Som det het i stortingsproposisjonen fra 1946: ‘Heimevernet skal ved plutselig overfall være på plass på et minimum av tid og søke å hindre fiendtlig framrykning gjennom eget område og naboområdene’.^a På et minimum av tid i eget område. Jeg mener at historien fortsatt er grunnleggende for å forstå Heimevernet; ikke bare i fortid, men like mye i nåtid som i fremtid. Forsvaret har et behov for å være militært på plass nettopp på et minimum av tid når det uforutsette skjer. Raskt på plass med lokalt forankrede og beredskapsklare menn og kvinner. I Heimevernet har vi 40 000 soldater på bakken med vilje og evne til å gjøre en forskjell. Overalt – alltid!” (Kristoffersen, 2018).

^aDenne formuleringen står egentlig i Forsvarskommissjonen av 1946 (1949; s. 180) og var gjengitt i boks 3.6.

3.10 Sjøheimevernet

Da forsvarssjef Hansteen la fram sin plan for Forsvaret i 1946, la han til grunn at organiseringen av Heimevernet i hovedsak måtte være en oppgave for Hæren (Brox, 1996; s. 204). Imidlertid var han også klar på at også Sjøforsvaret og Luftforsvaret måtte trekkes inn der det var relevant. I 1947 ble det foreslått at Heimevernet kunne stå for vakthold ved Kystartilleriets anlegg og for ulike transportoppdrag til sjøs. Fartøyene skulle bemannes av den besetningen som normalt var om bord som sivile. Erfaringene fra krigen var at fiskerne langs kysten var en svært verdifull ressurs for Forsvaret.

Boks 3.31 Forsvarssjef Hansteen om Heimevernets tilknytning til Sjø- og Luftforsvaret

“Dette hindrer imidlertid ikke [...] at hjemmevernet i visse områder (flåtehavner og kystfestningsområder) ‘operativt’ knyttes til eller underlegges myndighet av Sjøforsvaret. Hvis vi får en ordning med lokalt luftvernartilleri, kan det bli spørsmål om et tilsvarende forhold mellom dette og de luftmilitære myndigheter (Luftforsvaret)” (Forsvarets overkommando, 1944; sitert i Brox, 1996; s. 204).

I 1949 innkalte forsvarsminister Hauge generalinspektørene i Heimevernet og Sjøforsvaret til et møte, der det ble bestemt å etablere virksomhet ved noen få områder i Nord-Norge (Brox, 1996; s. 206–207). I 1951 ble det første kurset for frivillige holdt, i Reine i Lofoten (Brox, 1996; s. 208). Dette året regnes derfor ofte som opprettelsesåret for Sjøheimevernet. Imidlertid var det først med Brundvand-utvalgets innstilling fra 1953 at Sjøheimevernet ble foreslått opprettet. Forsvarsdepartementet sluttet seg til denne innstillingen i Stortingsproposisjon 90 (Forsvarsdepartementet, 1953b; s. 6). I de første bestemmelsene om Sjøheimevernet slås det fast at Sjøheimevernet skal være en integrert del av Heimevernet underlagt Generalinspektøren for Heimevernet og organiseres og trenes etter Heimevernets prinsipper. Den operative kommandoen ble plassert hos Sjøforsvaret, likeså ansvaret for å rekvirere, drifte og leie fartøyer.

I 1966 leverte et utvalg nedsatt av Sjøforsvarets overkommando en anbefaling som trakk opp hovedprinsipper og oppgaver for Sjøheimevernet som dannet kjernen for Sjøheimevernet i tiårene framover (Brox, 1996; s. 210–211). Oppgavene bestod i observasjon og meldetjeneste, bevoktning av kystområder, leder og havner, bevoktning av egne og fiendtlige minefelt, kontrolltjeneste, herunder dirigering av sjøgående trafikk, rekognoseringsoppdrag og ulike spesialoppdrag.

Sjøheimevernet i 1970-årene var preget av to trekk (Brox, 1996; s. 212–213): For det første kom Sjøheimevernet til å lide under personellmangel. Til tross for at Sjøheimevernet bare utgjorde 10 prosent av HV-mannskapene, stod det for over halvparten av befalsmangelen. Dette kom dels som en følge av at ungdom fra kyststrøkene flyttet for å studere eller jobbe. Det andre hovedtrekket var at Sjøheimevernet i samme tidsperiode fikk tilgang til to landgangsfartøyer og åtte motortorpedobåter som skulle utrangeres fra Sjøforsvaret. Sjøheimevernet hadde tilgang til motortorpedobåtene inntil de ble utfaset for godt i 1991.

I 1994 fikk Sjøheimevernet en del tilleggsoppgaver i forbindelse med at den operative kommandoen over Sjøheimevernet ble flyttet (Brox, 1996; s. 220). Disse oppgavene inkluderte blant annet

bemanning av kystposter og kystmeldestasjoner. I 1997 omfattet Sjøheimevernet 5 000 befal og menige som skulle ruste ut 315 fartøyer, herav 80 hurtiggående, i tillegg til å bemanne 75 kystmeldeposter. I år 2000 bestod Sjøheimevernet av om lag 6 000 personer (Tangen, 2000). Etter hvert som antall mindre fartøyer i Marinen ble redusert, ble Sjøheimevernet ansett som viktigere. Etter terrorangrepene 11. september 2001 ble det også iverksatt bygging av fem hurtiggående bordingsfartøyer.

I langtidsplanen fra 2004 skulle Sjøheimevernet tilføres nye kapasiteter bestående av hurtiggående fartøy, bordingslag, kontrolldykkere og mobile kystmeldeposter (Forsvarsdepartementet, 2004b; s. 65). Evne til kontroll med havne- og kaianlegg skulle økes, blant annet for å kunne sikre mottak av allierte styrker. I 2005 ble sjøheimevernskommandoer etablert fordelt på fire landsdeler (Raabye, 2014). I 2010 og 2011 ble to fartøyer i Reine-klassen levert, beregnet blant annet på undervisning og som mobil plattform for kommando og ledelse av operasjoner (Giske, 2010, 2011).

Med langtidsplanen fra 2008 ble Sjøheimevernet “i praksis en integrert reservekomponent i Sjøforsvaret med oppgaver som Sjøforsvaret ellers ikke kunne ivareta” (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 59). Spesielt viktig ble samarbeidet med Indre Kystvakt. Ifølge langtidsplanen skulle Sjøheimevernet bestå av kapasiteter for maritim overvåkning, kontroll med skipsfart, kontrolldykking, bevokning, bording, objektsikring og eskortering og sikring av andre maritime enheter (Forsvarsdepartementet, 2008; s. 83). Sjøheimevernskommandoene ble i 2008 slått sammen til en sentral kommando på Haakonsværn med to sjøheimevernsgrupper som dekket henholdsvis Sør-Norge og Nord-Norge (Raabye, 2014).

Med langtidsplanen fra 2012 ønsket regjeringen å avvikle kommandostrukturen og legge ledelsen inn under de territorielle distriktsstabene (Forsvarsdepartementet, 2012; s. 98). Styrkestrukturen skulle imidlertid ikke endres (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2012; s. 105). I 2013 ble sjøheimevernskommendoen omgjort til et utdannings- og kompetansesenter, og de operative sjøheimevernsavdelingene ble overført til HV-distriktene (Raabye, 2014). I den foreløpig siste langtidsplanen ble Sjøheimevernet vedtatt nedlagt. Dette ble primært begrunnet økonomisk, for å gi rom til andre satsinger (Forsvarsdepartementet, 2016b; s. 68). Ved det tidspunkt nedleggelsen ble foreslått hadde Sjøheimevernet 4 av Heimevernets 15 innsatsstyrker (Forsvaret, 2016b).

Boks 3.32 Beslutningen om å legge ned Sjøheimevernet

“Sjøheimevernet har behov for noe mer spesialisert kompetanse og det er høyere kostnader knyttet til drift og investering av fartøysmateriell enn hva situasjonen er for øvrige avdelinger i Heimevernet. Sjøheimevernet er derfor en relativt kostbar kapasitet i HV. For å kunne prioritere en satsing på andre og viktige kapasiteter anbefaler regjeringen å avvikle Sjøheimevernet innen 2020” (Forsvarsdepartementet, 2016b; s. 68).

3.11 Luftheimevernet

Luftheimevernet har sin opprinnelse allerede før andre verdenskrig, da en del private bedrifter gikk til anskaffelse av eget luftvern (Brox, 1996; s. 224–225). I et brev datert 5. april 1948 tok Generalinspektøren og sjefen for Luftvernartilleriet initiativ til å utdanne og disponere heimevernspersonell til luftforsvar av nøkkelpunkter. Denne datoen kan derfor sees på som starten for etableringen av Luftheimevernet. Primæroppgaven ble å bemanne lett luftvernartilleri, med rekkevidde under 500 meters høyde, og luftvarsling.

I 1996 beskrev Brox (1996; s. 226) oppgaven til Luftheimevernet som “lavforsvar av flystasjoner, altså luftvern mot jagerfly, transportfly, helikoptre og luftlandsettinger”. Sekundæroppgaven var deltagelse i nærforsvar av flystasjonene. LUHV utgjorde den minste delen av Heimevernet, med om lag tre prosent av styrkene.

Med langtidsplanen fra 2008 bortfalt oppgaven med å bemanne luftvernskyts. Regjeringen skriver at “Luftheimevernet videreføres som en integrert del av baseforsvaret til Luftforsvarets baser, men kan i tillegg brukes i samme oppdragsportefølje som styrker i Landheimevernet” (Forsvarsdepartementet, 2008; s. 83). Luftheimevernet fikk dermed som oppgave å sette opp avdelinger for vakthold og sikring, overvåkning og kontroll og utrykning (Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 59). I tillegg fikk Luftheimevernet ansvar for vern mot atom-, biologiske og kjemiske våpen, samt sanitet, ved alle Luftforsvarets stasjoner. Styrken ble satt under kommando av den lokale luftmilitære sjef og Luftheimevernet skulle utgjøre den statiske delen av Luftforsvarets baseforsvar (Dorenfeldt, 2003; sitert i Bjerga og Gjeseth, 2010; s. 59).

Bjerga og Gjeseth (2010; s. 59–60) konkluderer med at “[dermed] har også Luftheimevernet fått karakter av å være en reservestyrke, som Luftforsvaret ellers ville ha satt opp på ordinær mobiliseringsbasis. Vi skal samtidig merke oss at hoveddelen av landets flyplasser i fremtiden ikke vil tilhøre Luftforsvaret, men være rent sivile objekter og rimeligvis en del av Landheimevernets portefølje. Til dette kommer at både Sjøheimevernet og Luftheimevernet inngår i de respektive forsvarsgrenenes krigsstruktur, noe som står i motsetning til Landheimevernet, som inngår i Heimevernets krigsstruktur”. En talende illustrasjon på hvor lite LUHV er, er at det ikke er nevnt i noen av de to siste langtidsplanene (Forsvarsdepartementet, 2012, 2016b).

3.12 Bedriftsheimevernet

I 1947 begynte Forsvarsdepartementet å arbeide med planer for egne avdelinger som skulle stå for “det umiddelbare forsvar av kommunikasjoner og verk, industrielle bedrifter, kommunal eller sentral administrasjon” (Brox, 1996; s. 234). Ansatte i en del etater og industribedrifter hadde fritak for fram møte ved mobilisering. Myndighetene mente at disse i en mobiliseringssituasjon kunne bidra til å opprettholde en høy militær beredskap samtidig som de skjøttet sitt sivile arbeid.

I grunnlagene før en eventuell opprettelse samarbeidet Heimevernet med det som da het Industrivernet, i dag Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), om utvelgelse av bedrifter (Brox, 1996; s. 235). Generalinspektør Haukeland holdt hardt på at Bedriftsheimevernet måtte behandles som ordinære heimevernsavdelinger, med samme opplæringstid, utstyr og tjenestetid som Heimevernet

forøvrig. Sivilforsvaret ønsket fokus på oppgaver som brannvern og sanitet, som et Industrivernet med militære oppgaver i tillegg. Denne uenigheten kan ha bidratt til at tanken om et bedriftsheimvern aldri ble noen suksess. En vesentlig bidragsyter var også at ansatte kunne utskrives til tjeneste i Industrivernet, mens Heimevernet var avhengig av frivillighet.

Boks 3.33 Direktiv for bedriftsheimvernet

I 1949 ble det fastsatt et direktiv som sa at Bedriftsheimvernets oppgaver skulle være (Brox, 1996; s. 236):

- Å beskytte og forsvare egen bedrift eller arbeidsplass mot væpnet angrep eller sabotasje.
- Å sette bedriften ut av funksjon for kortere eller lengre tid etter godkjent hemmelig plan.
- Å understøtte bedriftens sivilforsvar etter behov, når avdelingen ikke er beskjeftiget med forsvar av bedriften.
- Å slutte seg til andre HV-avdelinger i området om bedriften eller arbeidsplassen blir besatt av fienden.
- Sammen med de øvrige HV-avdelinger i området å slutte seg til nærmeste felt- eller lokalvernavdeling dersom området blir besatt av fienden, og ingen andre ordre foreligger.

Regjeringen foreslo deretter å utvide Heimevernets personellrammer til 120 000 personer, for å skape rom for Bedriftsheimvernet (Forsvarsdepartementet, 1949). I starten skjedde det likevel ikke mye, på grunn av penge- og utstyrsmangel. Først i 1950 kunne man skaffe våpen og uniformer, dog ikke nok. Kombinert med alle de andre oppgavene Heimevernet hadde, gjorde dette at arbeidet med etableringen av Bedriftsheimvernet gikk sakte (Brox, 1996; s. 237).

Selv om Landsrådet ivret for opprettelsen av Bedriftsheimvernet, var altså ikke GIHV Haukeland like engasjert. En evaluering i 1955 konkluderte med at den vedvarende mangelen på utstyr var med på å drepe entusiasmen (Brox, 1996; s. 238). I tillegg var det problemer med at Sivilforsvaret allerede var etablert på det aktuelle stedet og la beslag på personellet, det var problemer med regelrett mobbing av de som meldte seg frivillig til Bedriftsheimvernet, mange bedrifter ønsket ikke et bedriftsheimvern, og det var uklare forhold med hensyn til samarbeidet mellom Industrivernet og Bedriftsheimvernet. Det ble klart at det ville være vanskelig å komme videre uten en samordning mellom Sivilforsvaret og Heimevernet, noe som kunne ta tid, ettersom internasjonale avtaler var involvert – Genèvekonvensjonens bestemmelser gjør det vanskelig å forene sivile og militære oppgaver i en bedrift (Brox, 1996; s. 240). En annen faktor som gjorde rekrutteringen vanskelig, var at Bedriftsheimvernet kun kunne benytte personell som hadde utsatt eller unntatt frammøte ved mobilisering og som samtidig ikke var disponert i Industrivernet.

Selv ikke etter at Heimevernsloven trådte i kraft, og det ble mulig å skrive ut personell til tjeneste i Bedriftsheimvernet, ble det noen særlig framgang i Bedriftsheimvernets utvikling (Brox, 1996; s. 239). Oppgavene som var tiltenkt Bedriftsheimvernet, ble etter hvert derfor overtatt av det vanlige Heimevernet. Bedriftsheimvernet fortsatte imidlertid å eksistere der det faktisk fungerte

bra. Utover på 1970-tallet ble det gjort nye forsøk på å få i gang Bedriftsheimevernet. I 1973 tok for eksempel Kraftforsyningens sivilforsvarsnemnd kontakt med Heimevernet for å diskutere et bedriftsheimevern. Det endte med en avtale der heimevernsfolk ansatt ved kraftanleggene ble overført til tjeneste ved de heimevernsavdelingene som skulle forsvare det enkelte anlegg. I 1975 kom et nytt direktiv for etablering av bedriftsheimevern ved krigsviktige bedrifter, men arbeidet stagnerte igjen utover 1980-tallet.

På 1990-tallet ble det igjen gjennomført et prøveprosjekt med bedriftsheimevern (Christophersen, 2013). I 1992 ble det for eksempel opprettet en bedriftsheimevernstropp ved Statoils oljeraffineri på Mongstad (Brox, 1996; s. 240–241). I forbindelse med at en tidligere sikkerhetssjef i Statoil i 2013 tok til orde for et industriheimevern kommenterte Heimevernet at “[det] vi erfarte, var at det var vanskelig for personell på objektene å kombinere viktige sivile oppgaver med en militær funksjon. Det er politiets ansvar å sørge for sikkerheten, og så kan Heimevernet yte bistand på anmodning” (Christophersen, 2013).

3.13 Heimevernsungdommen

Til slutt i historiegjennomgangen tar vi svært kort for oss HVU. I sine forslag til bestemmelser for Heimevernet foreslo generalinspektør Hansteen at ungdommer over 17 år skulle kunne antas som heimevernsmenn (Brox, 1996; s. 242). Med foreldrenes samtykke ønsket han også at ungdommer fra 15 år kunne bli med, men dette ble ikke myndighetene med på. Aldersgrensen på 17 år ble senere lovfestet gjennom Heimevernsloven.

I de første årene ble øvingen stort sett gjort sammen med de øvrige heimevernsmannskapene, men i 1959 fikk generalinspektør Bangstad utformet nye retningslinjer tilpasset Heimevernsungdommen (Brox, 1996; s. 243). Øvelsene skulle i størst mulig grad skje i skog og mark og konsentrere seg om blant annet skyting, bruk av kart og kompass, ordonnans- og sambandstjeneste, førstehjelp, livredning, brannvern og feltsporter som skiskyting og hinderløp. I 1970 ble retningslinjene oppdatert (Brox, 1996; s. 254). Det ble blant annet vektlagt at ungdommer innrullert i Heimevernet har samme rettigheter, plikter og tjenestevilkår som andre heimevernsoldater. Fra 18 års alder skulle de også kunne mobiliseringsplasseres. 16-åringer kunne også få være med, men uten uniformer og våpen. Denne ordningen ble innført av Generalinspektøren til tross for Forsvarsdepartementets skepsis (Brox, 1996; s. 262).

De såkalte Hadelandsdrapene i 1981, hvor to av gjerningsmennene hadde fortid fra Heimevernsungdommen, førte til massiv medieoppmerksomhet mot Heimevernsungdommen. I løpet av få måneder ble medlemstallet i Heimevernsungdommen halvert (Brox, 1996; s. 263). Et attentat mot moskéen i Frognerveien i Oslo, en bombe som gikk av under en fest i 1991 og dobbeltdrapene i Baneheia i Kristiansand i 2000, alle med ansvarlige som hadde vært innom Heimevernsungdommen, førte også til mye negativ oppmerksomhet (se for eksempel Dagbladet, 2002). Etter Hadelandsdrapene valgte forsvarsminister Thorvald Stoltenberg å videreføre Heimevernsungdommen, men gjeninnførte 17-årsgrensen og fjernet mobiliseringsplasseringen (Brox, 1996; s. 264). Etter stort press, blant annet fra Landsrådet, ble aspirantordningen for 16-åringer gjeninnført i 1987 (Brox, 1996; s. 264). I 1996 var det om lag 2 500 ungdommer med, et tall som i 2014 var redusert til 700 (Brox, 1996; s. 264; Forsvaret, 2014b). I 2016 ble Heimevernsungdommen nedlagt i åtte av elleve distrikter, begrunnet med økonomiske prioriteringer og manglende rekrutteringseffekt til Heimevernet (Brænd, 2016). Tre distrikter har i dag heimevernsungdom (Forsvaret, 2019).

4 Forskning om framtidens trusler

Langsiktige trender kan si noe om hvilke trusler Norge kan stå overfor i framtiden. FFI har nylig gjennomført en studie av globale trender (Beadle mfl., 2019), som gjennomgangen i dette kapittelet bygger på. Der ikke andre referanser er oppgitt er kilden i dette kapittelet denne studien. Vi oppsummerer de delene av studien som går på politiske, sosiale, teknologiske, økonomiske og miljømessige forhold, i tillegg til Russland spesielt. Vi utdyper en del mulige negative utslag for det norske samfunnet i grå bokser underveis. Disse kommentarene er delvis basert på en rekke ulike studier¹⁸, men kommentarene opp mot framtidstudien fra Beadle mfl. (2019) er våre. Kommentarene er ment som eksempler, ikke en fullstendig analyse.

Det er en hel rekke fallgruver forbundet med å spå om framtiden (Beadle, 2016). En av de viktigste innsiktene er at forskning sier at det bare er mulig å forutsi konkrete hendelser noen år inn i framtiden, mens det deretter bare er mulig å si noe om trender (Tetlock, 2006). Det er derfor trendene som er viktige i dette kapittelet. Beadle mfl. (2019) baserer seg et stykke på vei på andre trendstudier, blant annet fra Det franske forsvarsdepartementet (2012), Development, Concepts and Doctrine Centre (2010, 2014, 2015, 2018), Forsvarsmakten (2013), National Intelligence Council (2012, 2017) og Nato ACT (2009, 2013).

4.1 Politisk

Politisk pågår det en maktforskyvning fra Vesten til framvoksende stormakter i Asia- og Latin-Amerika. Dette kan på sikt redusere den amerikanske interessen for Europa og skape større konkurranse mellom USAs allierte. Dette kommer blant annet av at økonomien vokser raskere i de framvoksende stormaktene enn i Vesten. Maktforskyvningen kan både øke viljen og evnen til framvoksende økonomier til å bruke militær makt, og det kan redusere våre alliertes vilje til å delta i operasjoner utenfor sine egne interesseområder. Det kan også gi økt konkurranse om amerikansk oppmerksomhet og velvilje.

En annen trend er en omfordeling av makt fra statlige til ikke-statlige aktører. Årsakene er blant annet at staten delvis har mistet kontroll over informasjonsflyt og er tregere i tilpasningen til endrede rammebetingelser enn det mindre grupper er. Midler og kanaler som benyttes for å utøve makt kan derfor også endres. Kommunikasjonsmidler blir for eksempel viktigere. Vi må derfor forvente at ikke-statlige aktører kan få større evne til å påvirke politiske beslutningsprosesser i Norge. Mange framtidstudier har sett for seg at myk makt – å få andre til å ønske å gjøre det vi ønsker, framfor at de tvinges til det gjennom bruk av hard makt – vil bli viktigere. I det gjeldende sikkerhetspolitiske bildet vurderes imidlertid dette som mer usikkert.

Videre ser vi tegn til en mer multipolar verden, der makt deles mer jevnbyrdig mellom flere parter. Det kan svekke av dagens multilaterale systemer som ofte er overproporsjonalt dominert av

¹⁸ Kommentarene er blant annet basert på 22. juli-kommisjonen (2012), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2013, 2016a, 2019), Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015), Etterretningstjenesten (2019), Infrastrukturutvalget (2006), Justis- og beredskapsdepartementet (2012, 2015), Klimatilpassingsutvalet (2010), Lysneutvalget (2015), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2019), Olsen mfl. (2013), Politiet (2015), Politiets sikkerhetstjeneste (2019), Sikkerhetsutvalget (2016) og Sårbarhetsutvalget (2000).

vestlige land. Dette gjør at etablerte normer og regler utfordres, for eksempel knyttet til frihandel, menneskerettigheter og klima. Flere alternative politiske strukturer kan vokse fram i regi av de framvoksende stormaktene, og vi kan få regionale innflytelsesfærer der store land i større grad blir selvhevdende i egne nærområder. I sum kan dette gi en mer ustabil verden. For Norges del er Svalbard en særlig sårbarhet, blant annet fordi Russland kan anse det som innenfor sin egen interessesfære. Vi blir også mer avhengig av våre allierte, samtidig som deres evne og interesse for å bistå oss kan komme til å reduseres.

Boks 4.1 Politisk: Noen mulige konsekvenser for Norge

I denne boksen vurderer vi ikke-statlige aktører.^a

Jihadistiske angrep pekes på som den mest sannsynlige formen for politisk motivert vold, men faren for sentraliserte angrep vurderes som lav per i dag (Politets sikkerhetstjeneste, 2019). Når det gjelder IKT vurderer Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2019; s. 10) at de mest alvorlige hendelsene de oppdager har blitt mer omfattende og komplekse. I sin analyse av krisescenarioer analyserer Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019) et scenario for politisk motivert vold. Dette scenarioet bygger på trusselvurderingene fra Etterretningstjenesten (2019) og Politets sikkerhetstjeneste (2019). Når det gjelder terrorangrep anser DSB at det vil kunne begrense tillit til politi og myndigheter for en periode, før tilliten bygges opp igjen.

Framtidsstudien indikerer at vi må forvente at ikke-statlige aktører får større evne til å påvirke politiske beslutningsprosesser. Én ting er dersom disse skulle få evnen til å utføre én terroraksjon, som i scenarioet fra DSB. Dersom de skulle få kapasitet til å gjennomføre en rekke aksjoner, for eksempel støttet av en stat, kan vi se for oss at tilliten til politi og myndigheter reduseres over en betydelig periode og setter beredskapsressurser under press.

Påvirkningsoperasjoner kan sette samfunnet ytterligere under press, for eksempel gjennom å skape eller forsterke interessemotsetninger. Dette kan for eksempel gjøres ved at en stat gir støtte til radikale aktivistorganisasjoner som klarer å sette dagsorden, for eksempel gjennom sosiale medier. Dette kan gi økt sosial fragmentering og polarisering, underbygget av en verden som er mer ustabil enn vi har vært vant til.

Forsvaret har også blitt mer avhengig av det sivile samfunn når det gjelder varer, tjenester, teknologi og kompetanse (Birkemo og Heireng, 2016; Listou, 2019; Olsen mfl., 2013). Det er utfordrende at eierskap av sivil virksomhet kan fremstå med uklar nasjonalitet og med eierkonstellasjoner som kan endres raskt. Videre kan hensynet til bedriftsøkonomisk lønnsomhet komme i konflikt med hensynet til sikkerhet og beredskap (Infrastrukturutvalget, 2006).

^aDen primære statlige aktøren er Russland, som vi kommer tilbake til i avsnitt 4.6.

4.2 Sosialt

Stort sett all befolkningsvekst framover vil skje i de minst utviklede delene av verden. Samtidig tiltar urbaniseringen, som i sin tur gjør det mer aktuelt med militære operasjoner i byer. Spesielt i den vestlige verden eldes befolkningen, noe som bidrar til redusert økonomisk vekst. I sørasiatiske og afrikanske land øker derimot den arbeidsføre delen av befolkningen. Her er det derimot tvil om hvor mye av dette som kan omsettes til økonomisk vekst, blant annet grunnet automatisering. Det er altså både potensiale for økonomisk vekst, men også for betydelig sosial uro. Det som trekker i retning av en mer stabil verden er blant annet at den aldrende befolkningen i store deler av verden trekker ressurser bort fra ulike lands forsvar.

Når det gjelder migrasjon spriker framtidsstudiene en del. Noen ser for seg kulturelt segregerte urbane enklaver og flyktingleirer i store deler av verden. Dette kan gi opphav til konflikter. Behovet for grenseovervåkning og håndtering av masseforflytninger og humanitære katastrofer forventes å øke. I forrige versjon av trendstudien så Beadle og Diesen (2015) for seg at en større andel innvandrere kunne påvirke norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, at Forsvaret som følge av økt innvandring kunne få en større rolle i håndteringen av sikkerhetstrusler innad i Norge, og at identitetsbaserte konflikter andre steder kan bli importert til Norge. Hittil finner Beadle mfl. (2019) derimot lite informasjon som underbygger at dette har skjedd. Valgdeltagelsen for innvandrere holder seg lav og det har ikke oppstått større hendelser.

Misnøye med globaliseringen kan føre til flere demonstrasjoner, mer instabilitet og radikalisering. Ledere i Ungarn, Tyrkia og Polen bruker for eksempel nasjonalisme for å trekke landene i en mer autoritær retning. Et annet uttrykk for misnøye med globaliseringen er at motstanden mot innvandring øker i mange vestlige land. Framtidige holdninger og spenningspotensiale er likevel vanskelig å forutsi. Sikrere er det at dersom ikke motreaksjonene mot globaliseringen håndteres på en god måte, vil det kunne føre til en erodering av verdier som demokrati, liberalisme, toleranse og mangfold. Dette forsterker en del trekk som uansett tvinger seg fram med de framvoksende stormaktene. Sikkerhetspolitisk er globaliseringsmotstanden først og fremst viktig fordi den kan svekke forutsetningene for internasjonalt samarbeid og true samholdet mellom allierte. En fortsatt polarisering og redusert tillit i vestlige land kan øke usikkerheten knyttet til alliert støtte.

Boks 4.2 Sosialt: Noen mulige konsekvenser for Norge

Økende migrasjon kan blant annet føre til:

- Økende politisk polarisering mellom de som er mot innvandring og de som er for innvandring. Begge disse gruppene kan få økt oppslutning, på bekostning av mer moderate politiske grupper. Rekrutteringen til høyreekstreme og jihadistiske grupper kan øke, og med det øke sannsynligheten for anslag.
- Et mindre homogent, mer fragmentert, samfunn. Dersom innvandrere skulle komme til å danne permanente subgrupper på utsiden av majoritetssamfunnet vil det kunne gi opphav til varige splittelser i befolkningen.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a; s. 49) skriver også om hvordan økende individualisme skaper et press på den kollektive og nasjonale identiteten. Organisasjoner må forholde seg til ungdommer som individer, ikke som grupper, i rekrutteringen. De organisasjonene som arbeider med å ivareta overordnede samfunnshensyn og verdier, får redusert oppslutning på bekostning av deltagelse i organisasjoner som dekker den enkeltes personlige behov og interesser. En slik utvikling kan både svekke den frivillige beredskapen og øke sårbarheten for identitetsbaserte konflikter, det siste gjennom økt gruppe- og individtenking.

En mer fragmentert sosial og politisk virkelighet kan også illustreres ved begrepet identitetspolitikk. Begrepet ble nesten ikke brukt i den norske offentlige debatten før 2016, mens det deretter har vært betydelig omtalt (Rossavik, 2018). Det har alltid vært identitetsbaserte bevegelser, både arbeiderbevegelser, kvinnebevegelser og homobevegelser. Det nye er kanskje styrken. Rossavik (2018) skriver at “[identitetspolitikken] innebærer også risiko for sementering: Hvis grupper bare dyrker særigheter, samt forlanger og får unntak fra lover og regler andre må følge, stivner ikke bare gruppen, men også samfunnet. Man undergraver samhørighetsfølelsen på tvers og øker mistroen.”

4.3 Teknologisk

Ett av de fremste kjennetegnene ved den teknologiske utviklingen er den stadig økende hastigheten. Land med høyere økonomisk vekst vil kunne ha en høyere innovasjonsrate og kutte ned det teknologiske forspranget Vesten har. I tillegg sprer teknologi seg raskt, slik at ikke-statlige aktører blir i stand til å ta i bruk teknologi som i utgangspunktet var forbeholdt myndigheter, tidligere enn før. Kommersiell teknologiutvikling blir et reelt alternativ til utvikling i statlig regi, men jo mer avanserte våpensystemer som skal utvikles, jo mer styring vil stater fremdeles ha.

Det forventes en utvikling blant annet innen fysiske og kognitive prestasjonsøkninger hos mennesker (*human augmentation*), kunstig intelligens, 3D-printing, stordata og nye energikilder. I og med at teknologien endrer seg både raskt og med store steg, er mye usikkerhet knyttet til framtidige trender. Ny teknologi som endrer dramatisk forholdet mellom kostnad og ytelse er et eksempel på en faktor som vil påvirke trendutviklingen. Andre faktorer som kan bidra er helt nye våpen og at ny teknologi gjør det mulig å utvide krigføringen til å omfatte helt nye domener. For eksempel kan vi se for oss at det blir så billig å produsere effektive våpen at det blir økonomisk rom for å gjøre forsvar personellintensivt igjen. Det vil kunne svekke Vestens overtak, siden fortrinnet siden andre verdenskrig har ligget i kapital og teknologi. Aldring og vestlig etikk og menneskesyn kan ytterligere forsterke dette. Dette vil bidra til å aktualisere vernepliktsdebatten igjen. På den andre siden kan hastigheten på teknologiutviklingen avta dersom globaliseringen bremser eller stanser.

Boks 4.3 Teknologisk: Noen mulige konsekvenser for Norge

Den økende trusselen og sårbarheten i det digitale rom er påpekt i et utall utredninger og rapporter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019) har for eksempel to scenarier for digitale angrep: ett mot elektronisk kommunikasjon (ekom) og ett mot finansiell infrastruktur. Et angrep mot ekom vurderes som potensielt svært alvorlig, både for samfunnsstabiliteten og for demokratiske verdier og styringsevne. Konsekvensene av et angrep mot finansiell infrastruktur regnes som noe mindre. Sørli (2006) skriver at “[teknologiutvikling] innenfor elektronisk kommunikasjon er en sentral del av samfunns- og velstandsutviklingen. Samtidig stiller den samfunnet overfor et sett med nye sikkerhetsutfordringer. Det skyldes at befolkningens velferd i økende grad er avhengig av elektroniske kommunikasjonsløsninger som er koblet sammen i nettverk. I tillegg driftes kritiske samfunnsfunksjoner i økende grad av driftssentraler utenfor landets grenser. På de fleste sektorer bryter kritiske samfunnsfunksjoner sammen uten tilgjengelighet til elektronisk kommunikasjon. Skadepotensialet er derfor særdeles høyt. Teknologien muliggjør på mange måter at ‘liten tue kan velte stort lass’, også innenfor kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. En viktig del av sikkerhetsutfordringene utgjøres av den til dels uforutsigbare gjensidige avhengigheten på tvers av ulike infrastrukturer.”

Framtidsstudien skisserer en fortsatt rask teknologisk utvikling, der ikke-statlige aktører får raskere tilgang til ny teknologi som i utgangspunktet var forbeholdt myndigheter. Dette kan øke sannsynligheten for flere alvorlige teknologiske angrep, med tilhørende konsekvenser for samfunnssikkerheten. Igjen er det også verdt å peke på faren for flere samtidige angrep, som i de tidligere boksene.

Allerede i dag ser vi hvordan den teknologiske utviklingen påvirker samfunnet. Gang på gang er det vist hvordan en påstand i sosiale medier tilsynelatende ukritisk sprer seg blant et stort antall mennesker. Dette skyldes blant annet at vi har tillit til personer som vi oppfatter som like oss selv (se for eksempel Bocian mfl., 2018). En mer fragmentert virkelighetsforståelse kan gjøre det vanskeligere for myndighetene å beholde tillit i pressede situasjoner.

For å beskrive usikkerhet knyttet til teknologiutvikling kan vi til slutt kort nevne begrepet “teknologisk singularitet”, som er det hypotetiske tidspunktet hvor teknologisk vekst blir ukontrollert og irreversibel. Begrepet ble popularisert av Vinge (1993) på 1990-tallet, men den tidligste bruken av begrepet kobles gjerne til den legendariske matematiker John von Neumann (Ulam, 1958). En annen legendarisk matematiker, Irving John Good, står bak den kanskje mest kjente hypotesen, en intelligens-eksplosjon der mennesker bygger kunstig intelligens som er i stand til å lære selv (Good, 1966). På et tidspunkt overgår denne kunstige intelligensen den menneskelige, med uante konsekvenser.

4.4 Miljømessig

Klimaendringene gir mer ismelting, endret regnmønster, stigende havnivåer og hyppigere ekstremvær. Tiltak mot klimaendringer er ett av få politikkområder der det internasjonale samarbeidet forventes å styrkes. Samtidig er det vanskelig å spå om hva som skjer når klimatiltak merkes økonomisk. Klimaendringene blir sett på som en trusselforsterker, i den forstand at de kan forverre effektene av de andre globale trendene. Forskingen på sammenhengene mellom klima og konflikt er imidlertid sprikende. Sikrere er det at klimaendringer kan bidra til større folkevandringer, bort fra de hardest rammede områdene. Når evnen til å ta seg av disse i nærområdene er dårlig, vil det kunne føre til at flere trekker mot Europa.

Militært kan behovet for humanitære intervensjoner i andre deler av verden øke og trekke ressurser bort fra hjemlig forsvar. Klimaendringer gjør også nye områder strategisk viktige, som for eksempel Arktis. En siste mulighet, som enn så lenge virker litt fjern, er at miljøet kan brukes som våpen i seg selv. Det pågår forskning innen værmodifisering som kan gjøre dette mulig.

Boks 4.4 Miljømessig: Noen mulige konsekvenser for Norge

Som en trusselforsterker kan klima forsterke de andre dimensjonene. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019) har flere scenarioer knyttet til klima, blant annet ekstremvær, flom, skred og skogbrann. Slike kriser er ressurskrevende og kan bli en utfordring for samfunnssikkerheten dersom de ikke håndteres godt.

Dersom klimaendringer gjør at flere slike kriser på én gang forekommer, slik at beredskaps- og reservekapasiteter blir uttømt, kan påvirkningen på samfunnssikkerheten bli betydelig.

Klimatilpassingsutvalet (2010; s. 82) skriver: “[klimaendringane] kan utfordre kapasiteten vår til å førebyggje og handtere konsekvensane av naturhendingar. Hyppigare, meir intense og uføreseielege vêrsituasjonar, fleire dagar med intens nedbør og større nedbørsmengder kan auke faren for flaum, skred og andre naturhendingar. Det utset både den enkelte og samfunnet for auka risiko og fleire påkjenningar. Det vil medføre større utfordringar for arbeidet med tryggleik og beredskap. Behovet for støtte frå Forsvaret til det sivile samfunnet vil truleg auke, da det venteleg blir fleire naturulykker og andre alvorlege hendingar på grunn av klimaendringar.”

4.5 Økonomisk

Veksttakten i verdensøkonomien forventes å avta, men holde seg positiv på sikt. Det meste av veksten vil skje i framvoksende økonomier. USA, Kina og India vil bli de største økonomiene, men andre vil utgjøre en stadig større andel av verdensøkonomien. Spesielt Kinas økonomiske vekst forventes fortsatt å være avgjørende for resten av verdensøkonomien. Med høyere vekst enn Vesten

vil de framvoksende økonomiene kunne øke sine forsvarsbudsjetter raskere enn resten av verden kan øke sine. Mens de største vestlige økonomiene utenom USA har holdt sine forsvarsutgifter omtrent uendret (målt i faste dollar) siden tusenårsskiftet, har de såkalte E7-landene (Brasil, Kina, India, Indonesia, Mexico, Russland og Tyrkia) tredoblet sine utgifter. I Norge er det usikkert hvorvidt de økonomiske rammene som ligger til grunn for langtidsplanleggingen, kan realiseres på lang sikt. Pensjonsutgiftene vil vokse raskt fra 2020-tallet, og forsvarssaker har ikke vært en høyt prioritert sak for velgerne i deres partivalg. Endringer i trusselbildet, og gjennom det norske politikers økonomiske prioriteringer, vil ha stor betydning for forsvarsutgiftene. Det samme vil oppfølgingen av Wales-erklæringens mål om å bruke 2 prosent av BNP til forsvarsutgifter og den rollen Forsvaret får i å møte “nye” trusler og endringer i trusselbildet.

Økt etterspørsel og større konkurranse om naturressurser kan bli en viktig kime til framtidige konflikter. Land som India og Kina vil sørge for en kraftig økning i energietterspørsel. Olje og gass vil derfor fortsatt spille viktige roller i geopolitiske forhold. Samtidig bidrar blant annet klimaendringer til å true verdens matforsyning. Etterspørselen etter vann vil også øke, som også øker spenningspotensialet i deler av verden. På motsatt side kan teknologiutvikling kanskje bidra til å løse eller dempe noen av disse utfordringene.

Globaliseringsmotstanden bidrar også til mer usikkerhet med tanke på den økonomiske veksten. Selv om handel øker den økonomiske veksten, vil det alltid være grupper som taper. I Vesten har dette vært den tradisjonelle arbeiderklassen og deler av middelklassen. Dette har svekket tilliten til politikere og institusjoner. Her er det imidlertid andre årsaker enn bare globalisering, blant annet automatisering og robotisering. En renasjonalisering og regionalisering av økonomien med bakgrunn i antiglobalisme vil kunne medføre stagnasjon og økonomisk tilbakegang.

Boks 4.5 Økonomisk: Noen mulige konsekvenser for Norge

Hvilken rolle økonomien kan få for samfunnssikkerheten avhenger i stor grad av utviklingen i de andre dimensjonene. Et mer polarisert og fragmentert samfunn er dårligere stilt i møte med en ny finanskrisen enn et samfunn med liten polarisering og fragmentering. En økonomisk nedgang vil uansett kunne gjøre samfunnet mer sårbart, ved at grupper settes opp mot hverandre, for eksempel i statsbudsjettet, og det kan berede grunnen for enda mer politisk og sosial polarisering.

Usikkerheten knyttet til økonomi er imidlertid stor. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a; s. 51) skriver for eksempel at det vurderes som usikkert hvordan et økonomisk sammenbrudd internasjonalt vil påvirke norske sårbarheter. Selv uten en økonomisk nedgang vil press for å opprettholde, eller øke, andre budsjettposter kunne redusere viljen til å prioritere beredskap.

4.6 Russland

Russlands utenrikspolitiske målsetting er å være en stormakt i en multipolar verden. De siste årene har vi sett en dreining fra en defensiv, regional ambisjon til en offensiv og global utenrikspolitikk,

blant annet gjennom landets intervensjon i Syria, innblandingen i ulike valg og tettere bånd til regimer i Midtøsten. En hypotese er at vi er inne i en ny, offensiv utenrikspolitisk fase, der Russland anvender et bredt spekter relativt billige virkemidler for å svekke Vesten. Dette inkluderer etablering av økonomiske bånd til land der USA og vestlige land har trukket seg ut, tettere militært samarbeid med enkelte vestlige allierte, som Egypt og Tyrkia, påvirkningsoperasjoner for å utnytte og forsterke politisk polarisering, cyberoperasjoner for spionasje- og sabotasjeformål og operasjoner uten å gå over terskelen for definisjonen av konvensjonell krig. Enkelte frykter også at Russland kan bruke olje og gass som pressmiddel, men det er ikke uten videre rett fram: Europa er avhengig av russisk olje og gass, men Russland er også avhengig av eksportinntektene.

Det er usikkert hvor lenge Russlands nye offensive utenrikspolitikk kan vare. Den nye politikken har blant annet skapt større motvilje mot Russland i flere naboland. Derneft vil vestlige land lære av Russlands nye virkemidler og finne mottiltak mot flere av dem. En svekkelse av globaliseringen kan også bidra til å redusere effekten av dagens russiske virkemidler, som blant annet utnytter den frie flyten av mennesker og teknologi. Det er altså ikke slik at det bare er utviklingen i verden som påvirkes av Russland – utviklingen i Russland påvirkes også i høyeste grad av utviklingen i verden.

Det er ulike syn på i hvor stor grad Russland ønsker å forandre dagens verdensorden. Enkelte mener at Russland ønsker å erstatte det eksisterende systemet fordi landet har vært en av taperne i den liberale verdensordenen. Andre mener at målet ikke er en annen verdensorden, men å underminere den amerikanskledede verdensordenen. Tilnærmingen beskrives som direkte, ikke-strategisk og med en *in-your-face*-holdning. Andre igjen mener at Russland agerer på bakgrunn av langsiktig, strategisk tenking. Etter dette synet er internasjonal politikk et nullsumspill. Russland følger det som kan kalles en “plyndringsstrategi” for å tvinge Vesten og USA til å gi etter for deres interesser gjennom å bruke asymmetriske virkemidler som cyberoperasjoner og sabotasje. Formålet er å svekke Vestens vilje til å motsette seg russiske interesser. Det er ikke gitt hvilken vei Russland tar dersom dagens strategi ikke skulle føre fram til et mål om anerkjennelse av sin innflytelsessfære i de tidligere sovjetrepublikkene eller en reforhandlet verdensorden.

I likhet med USA har Russland gradvis rettet større oppmerksomhet mot Asia. Dette kan være et resultat av en villet strategi, men det kan også være en konsekvens av sanksjonene landet er påført. Russlands vindu mot vest regnes likevel å forbli viktigere enn det mot øst. Forholdet til Kina er ambivalent; begge har sterkere bånd til Vesten enn til hverandre, og Kinas vekst utgjør en stor utfordring for Russland innen områder hvor de selv er svake. Ambivalent er også forholdet til India. Når Russland prøver å knytte seg tettere til Kina, kan India ønske å knytte seg til andre enn Russland når de skal vokse og konkurrere mot Kina.

Innenriks plages Russland av store utfordringer, blant annet knyttet til korrupsjon, regionale uenigheter, svake institusjoner og etniske og religiøse skiller. Den kanskje største er likevel demografien. Folketallet faller og den arbeidsføre delen av befolkningen faller kraftig. Andelen ikke-slavere kan komme til å øke, noe som igjen kan øke nasjonalisme og etniske spenninger. Russland forblir likevel én av verdens største økonomier og gassseksportører, mens det er stor usikkerhet knyttet til den økonomiske veksten. Veksten kan muligens økes med politiske reformer, men slike reformer forventes ikke. Hva som skjer med Russland etter Putin er også svært usikkert. Mye tyder på at det er Putin selv som er populær, ikke regimet. Hvorvidt regimet vil overleve Putin avhenger blant annet av om i hvor stor grad Putins meninger er representative for regimet. Dersom de er det, er det sannsynlig at forholdet til Vesten kan forbli anstrengt også etter Putin.

De senere årene har Russland rustet opp forsvaret kraftig. Det forventes en ytterligere opprustning

framover. På lang sikt står imidlertid den russiske forsvarsindustrien overfor store utfordringer, blant annet på grunn av manglende omstilling, svak effektivitet og at mye av eksporten går til land som ønsker å etablere en egen forsvarsindustri. På den andre siden har Russland få politiske begrensninger og produserer våpen av god kvalitet som tilfredsstillende behovene til de store kundene i Midtøsten. Det er imidlertid ikke gitt at dette fortsetter.

Militært sett er Russland fremdeles langt svakere enn USA og Nato. Det reflekteres blant annet gjennom den asymmetriske strategien overfor Vesten. Dersom det viser seg at Russland faller enda lenger bak utviklingen til andre stormakter, kan atomvåpnene få større betydning. De siste årene har også konvensjonelle presisjonsvåpen fått større betydning i russisk militær tenkning. Basert på Russlands krigføring, spesielt i Syria og Tsjetsjenia, er det også viktig å ha med seg at Russland ikke følger de samme etiske og juridiske rammer for krig som vi er vant til i den vestlige verden.

Overfor Norge er det tydelig at Russland har opptrådt mer aggressivt de senere årene. Russland har simulert angrep mot Norge og har holdt flere øvelser i norske nærområder. Det regnes likevel ikke som sannsynlig med et russisk angrep mot Norge eller andre Nato-land, blant annet fordi Russland er Nato militært underlegen. Hvor lenge dagens forverrede forhold vil vare er usikkert, og et poeng her er hva vi sammenligner med. Hele 90-tallet var Russland unormalt svakt. Kanskje er heller den historiske normalen nettopp et autoritært og utfordrende Russland.

Selv om et angrep mot Norge anses som lite sannsynlig, kan en spredning av en væpnet konflikt mellom Russland og andre deler av Vesten til Norge være mer sannsynlig. Det er imidlertid ikke gitt at en mer aggressiv rolle globalt er negativt for norsk sikkerhet. Det avhenger blant annet av om Russland havner i ressurskrevende konflikter andre steder. Den mest varige utfordringen for Norge på lang sikt kan være den russiske viljen til å utfordre gjeldende normer og regler. Underminering dagens internasjonale rettsorden vil gjøre det vanskeligere for småstater å bli hørt og respektert. En økt regionalisering av verden, der stormaktene aksepterer hverandres rett til å bruke militær makt innenfor egne innflytelsessfærer kan gi økt risiko for maktbruk mot småstater.

Boks 4.6 Russland: Noen mulige konsekvenser for Norge

Etterretningstjenesten (2019; s. 8–12) skriver at “Etterretningstrusselen er den mest pågående og omfattende sikkerhetsutfordringen mot Norge og norske interesser. Russiske og kinesiske aktører står for hovedandelen av aktiviteten, og operasjonene blir mer koordinerte. Målene er politiske og militære, så vel som forskningsinstitusjoner og bedrifter med tilgang til høyteknologi. Russiske og kinesiske etterretnings- og sikkerhetstjenester har ressurser til å utføre komplekse, offensive nettverksoperasjoner, og utvikler ferdighetene kontinuerlig. [...]”

Statlige aktører har høstet verdifulle erfaringer gjennom en rekke informasjons- og påvirkningsaktiviteter de siste årene, og er også villige til å bære de politiske kostnadene med å gjennomføre operasjonene. De mest alvorlige, dokumenterte hendelsene er knyttet til valg. Russiske påvirkningsoperasjoner forsøker å undergrave politiske prosesser og øke polarisering i Europa og NATO.”

Dersom Russland velger å ramme sårbarheter i det norske samfunnet vil det kunne ha potensielt store konsekvenser for Norge. Politiske prosesser kan bli undergravd, polarisering og sosial fragmentering kan øke og – dersom Russland velger å bruke sterke virkemidler – både samfunnssikkerhet og statssikkerhet kan komme i fare. Eksempelene i de fleste tidligere boksene i dette kapitlet, for eksempel terroraksjoner, påvirkningsoperasjoner, migrasjon og teknologiske operasjoner, kan forsterkes eller initieres av Russland.

Sårbarhetsutvalget (2000; s. 7) mener at et mer sårbart og åpent samfunn gjør at usikkerhetene og uforutsigbarhetene blir større. Dette gjelder både med tanke på store ulykker og kritesituasjoner samt trusselen knyttet til villedede handlinger mot norske mål. De skriver at “[vi] kan bli stilt overfor en kalkulerende motstander som berører Norge eller norske interesser uten at vi er i krig med en annen stat.” Sikkerhetsutvalget (2016; s. 68) skriver at “[historisk] har sabotasje eller angrep mot kritiske samfunnsfunksjoner vært benyttet som virkemiddel i krise og krig. Bortfall av slike funksjoner rammer store deler av befolkningen og setter beslutningstagere under press [...] Flere av trusselaktørene [...] har kunnskap og kapasitet til å ramme kritiske samfunnsfunksjoner på måter som vil få alvorlige konsekvenser for Norge. PST, NSM [Nasjonal sikkerhetsmyndighet] og E-tjenesten er samstemt i at fremmede stater bedriver innhenting av informasjon om virksomheter og infrastruktur i Norge som øker vår sårbarhet.”

5 Informantenes syn

I dette kapitlet gir vi en systematisert framstilling av det de 36 informantene, omtalt i avsnitt 2.4, fortalte oss. For å gi et inntrykk av hvor mange som har gitt uttrykk for en bestemt mening benytter vi oss av skalaen: et stort flertall > et flertall > mange > flere > enkelte. En slik kvantifisering vil ikke være helt nøyaktig, men spørsmålene i en kvalitativ undersøkelse er utformet for å kunne gå i dybden på utvalgte temaer, ikke primært for å gjøre kvantitative vurderinger. Alle sitater er markert med om de stammer fra sivile (^S) eller militære (^M). Fordi vi har intervjuet såpass mange informanter er kapitlet omfattende. Hvert av avsnittene fra 5.1 til 5.3 oppsummeres derfor i en grå boks. Det er dermed mulig å få med seg det viktigste innholdet ved å lese de hyppige overskriftene og oppsummeringene i boksene 5.2, 5.6 og 5.10 og avsnitt 5.4. Øvrige grå bokser inneholder som vanlig utfyllende informasjon og kontekst.

5.1 Hvilke trusler står vi overfor?

5.1.1 Det er vanskelig å forutsi framtiden

Et stort flertall av informantene uttrykker at det er umulig å forutsi hvilke trusler vi vil stå overfor i 2030, eller enda lengre fram i tid. Som eksempel nevner én informant at få på 1990-tallet forstod hvor raskt mobiltelefonetknologien skulle utvikle seg, eller forutså den rollen mobiltelefonen har fått i dag. Videre påpeker flere av informantene at det var umulig å forutsi Russlands annektering av Krim og den ukrainske revolusjonen i 2014, 10 til 15 år før disse hendelsene fant sted. Mange mener at sannsynligheten er stor for at vi blir overrasket igjen. Dette ble for eksempel uttrykt på følgende måter:

“Vi kan oppleve et tilsvarende 9. april der man [først] i ettertid erkjenner det som har skjedd.”^S

“Krigen foregår før vi vet om det. Det krever at vi har en avansert tilnærming til hvordan vi innretter oss.”^S

5.1.2 Trusler følger en tidløs logikk: Motstander utnytter svake sider

Samtidig er det flere som legger vekt på at trusler følger en tidløs logikk, i den forstand at motstander alltid vil søke å unngå våre sterke sider, og “ta oss” der vi er svakest. Her er det spesielt sivilsamfunnet som framheves som et svakt punkt:

“[...] de villede, ondsinnede handlingene [...] baserer seg på en tidløs allmenn logikk, som du ikke trenger noen doktorgrad i statsvitenskap for å vite, det er at når to aktører står mot hverandre så vil den aktøren som er svakest alltid prøve å motgå motpartens

sterkeste sider og utnytte hans svakeste [sider], og i vårt tilfelle så er jo det Russland som er den svakeste parten fordi Russland har en BNP på størrelse med Spania og de har et forsvarsbudsjett som bare utgjør det som det amerikanske forsvarsbudsjettet hadde som økning i år [...], slik at de med unntak av atomvåpnene er en militær og økonomisk mygg på alle tenkelige områder, selv om de lokalt sett vil ha et overtak inntil amerikanske styrker kommer på plass. [...] og siden de er så militært underlegne som jeg sa, så er det naturlig at de vil prøve å unngå Vestens sterke sider og prøve å ramme Vesten der hvor de er mest sårbare. Og hvor er det Vesten er mest sårbare? Jo det er i sivilsamfunnet, og det er i politiske beslutningsprosesser hvor mange land er sammen om å fatte beslutninger [...] som gjør det vanskelig å fatte raske beslutninger og da vil de foretrekke å handle raskt.”^M

5.1.3 Dagens utfordringer: Et økende antall ulike trusler

Et stort flertall av informantene mener at dagens verdenssituasjon gir et usikkert bilde av fremtiden. Mange gir også uttrykk for at verden er tydeligere multipolar, der flere nasjoner opptrer mer selvhevdende og spenningskapende. Et flertall av informantene anser at blant annet globale økonomiske svingninger, klimautfordringer, proteksjonisme, migrasjon, ekstremisme, terror og organisert kriminalitet bidrar til ytterligere usikkerhet i fremtiden. Et flertall av informantene påpeker samtidig at samfunnet har blitt mer avhengig av teknologi, og følgelig har vi blitt mer sårbare for påvirkning gjennom det digitale rom:

“Hybride angrep vil handle om IKT-angrep.”^S

“Kommunikasjon kan være slått ut, noe som utfordrer interaksjon.”^S

Enkelte informanter henviser, direkte eller indirekte, til at det helhetlige sikkerhetsbildet kan kategoriseres slik DSB ser det, og nevner klimautfordringer, sikkerhetspolitiske kriser, pandemi og bortfall av kritisk infrastruktur, for eksempel strøm og elektronisk kommunikasjon, som følge av ikke-intenderte handlinger. Enkelte peker også på elementer fra PSTs trusselvurdering, herunder kontraetterretning fra statlige aktører, politisk motivert vold, masseødeleggelsesvåpen og trusler mot myndighetspersoner som betydelige utfordringer.

5.1.4 Framtidens utfordringer

Det er stor variasjon i hva informantene anser er de mest sannsynlige truslene vi står overfor i fremtiden. Et flertall vektlegger konsekvenser av sikkerhetspolitisk usikkerhet og klimautfordringer tungt. Flere vurderer imidlertid trusler mot samfunnssikkerheten, som terror, pandemier og mat- og medisinkriser som mer sannsynlig, mens andre er mest bekymret for at migrasjon skal føre til økt radikalisering, ekstremisme og sosial uro.

5.1.4.1 Det digitale rom og infrastruktur som samfunnet er avhengig av

Når det gjelder hva som er mest avgjørende for å ramme samfunnet, anser et flertall at dette er trusler og angrep i det digitale rom, mot infrastruktur som samfunnet er avhengig av. Dette kom til uttrykk på ulike måter:

“Dette omfatter trusler rettet mot samfunnet, som for eksempel er rettet mot kommunikasjon, digital infrastruktur og andre nødvendigheter som samfunnet er avhengig av.”^M

“Cyber er avgjørende for å ramme eller beskytte samfunnet.”^S

“Den største trussel er ikke konvensjonell, men de trusler som blir rettet mot sårbarheter i samfunnet for å påvirke politiske beslutninger til fordel for Russland. Engstelse i samfunnet vil skape politisk press.”^M

“Det mest bekymringsfulle er trusler rettet mot grunnverdiene i det norske samfunn som kan true stabilitet og levekårene for befolkningen og næringsliv.”^S

5.1.4.2 Gråsonetrusler: press og påvirkning

Uten unntak mener informantene at et militært angrep på Norge er lite sannsynlig, samtidig som enkelte påpeker at vi har blitt overrasket før. Mange mener at det er mer sannsynlig at vi utsettes for politisk press og påvirkning (tidvis omtalt som hybride virkemidler), der bruk av militær makt i en eller annen form ikke kan utelukkes:

“I dag må vi håndtere trusler som ikke bare er koblet mot det rent militære. Vi må også kunne håndtere trusler i fred og gråsonen mot væpnet konflikt.”^M

5.1.4.3 Russland tar i bruk hybride virkemidler

Flere understreker at selv om Norge ikke direkte blir truet, så kan en ytterligere polarisering og forverring av forholdet mellom stormakter føre til at Norge indirekte blir tvunget inn som part i en konflikt. Et flertall mener derfor at vi ikke kan definere oss bort fra behovet for et forsvar, og at det er viktig å opprettholde en god forsvarsevne. De samme henviser i denne sammenheng til Russland som den største usikkerhetsfaktoren:

“Russland spiller nå på et bredere spekter [av virkemidler] enn tidligere.”^M

“Vi har en spissere verdenssituasjon og et mer framherskende Russland.”^S

Boks 5.1 Om begrepet hybridkrig

Flere informanter gir uttrykk for at de ikke liker begrepet “hybridkrig”. Dette kommer blant annet av at det gir inntrykk av å være noe nytt, mens det egentlig ikke er det. Mye av årsaken til kritikken mot begrepet er at det er konseptuelt uklart (Reichborn-Kjennerud og Cullen, 2016). Dersom et begrep dekker for mye, er det i praksis ubrukkelig. En kort gjennomgang av begrepet kan derfor være på sin plass.^{a,b}

Det er vanskelig å vite akkurat når hybridkrig-begrepet oppstod, men Hoffman (2007) nevnes av mange som et opphav (se for eksempel Johnson, 2018).^c Uansett har begrepet hybridkrig vært med oss i godt over ti år. Hoffman (2007; s. 6) definerer hybride trusler som “[to] incorporate a full range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder. Hybrid wars can be conducted by both states and a variety of non-state actors.”

Uttrykket hybridkrig ble spesielt populært i forbindelse med Russlands krigføring i Ukraina.^d Det som omtales som hybridkrig har imidlertid en vesentlig lengre historie i Russland enn både krigføringen i Ukraina og Hoffmans definisjon. Myhre (2017; s. 109) skriver at “Aleksandr Svechin beskrev på 1920-tallet konseptet ‘utmattelseskrig’ [...] som innbefatter å benytte politiske og økonomiske virkemidler for å undergrave en annen stat uten at militære maktmidler kommer til anvendelse” (Svechin, 1926). Klus (2016) kaller militærteoretikeren Evgeniy Messner (1959, 1960, 1971) “hybridkrigens bestefar”. Messner (1960) beskriver hvordan moderne konflikter vil utkjempes i en gråsoner mellom krig og fred. De stridende vil benytte seg av en kombinasjon av konvensjonelle og ikke-konvensjonelle midler, frontlinjene vil være uklare, og psykologiske faktorer vil stå sentralt: “i stedet for å splitte hydrogenatomer, heller splitte fiendebefolkningens atomer, det vil si deres ånd, deres psyke” (Messner, 2005; s. 129; sitert i Myhre, 2017; s. 110; se også Fridman, 2018; Rotaru og Troncot, 2018). Neville (2015) finner at støtte i befolkningen som utsettes for hybride virkemidler, etnisk og kulturell likhet og en langt sterkere angriper enn forsvarer er elementer som forklarer suksessfulle hybridkriger.

Internasjonalt trekker Diesen (2018) linjene 2 500 år tilbake i tid, til den kinesiske strategen og militærfilosofen Sun Tzu, og hans påstand om at “[den] høyeste form for krigskunst er å beseire fienden uten kamp”. Han viser også til den amerikanske frigjøringskrigen i 1776 og 1777, hvor begge sider benyttet indianerstammer til å utføre irregulære krigshandlinger.

^aFor noen diskusjoner av hybridkrig i norsk språkdrakt, se for eksempel Bredesen og Reichborn-Kjennerud (2016), Diesen (2018), Haande og Bjerga (2011), Karlsen (2010) og Myhre (2017).

^bAndre begreper som brukes om hybridkrig er for eksempel ikke-lineær krig, fjerde generasjons krigføring og den nye generasjon krig (Banasik, 2015).

^cDet meste av forskning bygger på tidligere forskning, og Hoffman (2007) nevner for eksempel at uttrykket hybridkrig ble brukt allerede i 1998 (Walker, 1998). Det er også brukt av Nemeth (2002) Hoffman viser også til Arquilla (2007) og hans beskrivelse av hybride konfliktyper.

^dSe for eksempel Banasik, 2016; Bartles, 2016; Charap, 2015; Cullen, 2018; Duncan, 2017; Fabian, 2019; Freedman, 2014; Galeotti, 2015, 2018a,b; Kofman og Rojansky, 2015; McDermott, 2016; Monaghan, 2015; Popescu, 2015; Renz, 2016; Snegovaya, 2015; Van Puyvelde, 2015.

Et flertall av informantene mener at det har det blitt tydelig at vi står overfor et Russland som har endret sin tilnærming til bruk av makt etter annekteringen av Krim og konflikten med Ukraina i 2014. Én av informantene beskrev denne endringen på følgende måte, en forståelse flere deler:

“Russland hadde erkjent at de ikke kunne holde tritt med Vestens fellesoperative og teknologiske evne. Russlands nye operasjonskonsept ble derfor utviklet for bedre å kunne oppnå sine strategiske målsettinger og for å kunne stå bedre rustet i en konflikt eller krig. Dermed ble bruk av militærmakt alene nedtonet til fordel for andre virkemidler, samtidig som militærmakten ble modernisert.”^M

Et flertall forstår det russiske krigføringskonseptet på samme måte, men flere gir uttrykk for at dette egentlig ikke representerer noe nytt:

“[Russisk] hybrid krigføring representerer ikke egentlig noe nytt og kan sammenlignes med Nato sin helhetlige tilnærming til operasjoner, indirekte tilnærming eller tidligere tiders taktikk gjennom splitt og hersk.”^M

5.1.4.4 Hybride operasjoner settes i system

I hovedsak ser informantene på det russiske krigføringskonseptet som en hybridløsning som kombinerer konvensjonelle (regulære) og ukonvensjonelle (irregulære) virkemidler, men med hovedvekt på det siste. I tillegg anser informantene at trusler innenfor den irregulære dimensjonen vil treffe det sivile samfunn i større grad enn de treffer Forsvaret. Mange gir uttrykk for at Russland har satt dette i system, og at staten kan kontrollere utradisjonelle og tradisjonelle virkemidler både i intensitet og omfang. Dette gjør det vanskelig å forsvare seg:

“Trusler vil kunne foregå som påvirkningsoperasjoner gjennom media og interesseorganisasjoner. Hybride operasjoner [gjennomføres] for å påvirke samfunnsstrukturer. Vi må ikke se på hva som er gjort i Ukraina. Russland har evne til å tilpasse virkemidlene. De er oppfinnsomme og vil angripe sårbarheter.”^M

Informantene påpeker at Russland nå framstår som mer aggressiv, uforutsigbar og udefinerbar med tanke på bruk av virkemidler:

“Russland vil kynisk benytte alle tenkelige virkemidler for å oppnå sine strategiske mål, spesielt de virkemidler vi er minst forberedt på.”^M

5.1.4.5 Kartlegging og testing av sårbarheter

Oppfatningen til et flertall er at hybride operasjoner pågår til daglig. Mange refererer til en offensiv etterretningsinnhentning, innrettet mot å kunne identifisere svakheter som senere kan utnyttes:

“Oppklaring med vold [etterretningsinnhenting og systemtesting] skjer nesten daglig for å finne mulige angrepsmål som kan utnyttes.”^M

Mange viser til operasjoner i det digitale rom for å kartlegge sårbarheter i samfunnet og hvordan våre sikkerhetssystemer og forsvarsmekanismer fungerer:

“Største trussel er digital etterretning. *Advanced Persistent Threats* evne over tid for å påvirke viktige samfunnsfunksjoner. Vi er ikke gode nok til å erkjenne eller gjøre grep for å møte trusselen.”^M

Mange påpeker at hybride operasjoner handler om å teste og kartlegge vår håndteringsevne. Dette gjøres blant annet gjennom digitale og fysiske innbrudd. Informantene påpeker at viljen til å benytte kriminelle, andre individer eller organisasjoner og utradisjonelle virkemidler er stor når slike operasjoner gjennomføres. Dette gjøres fordi det er viktig for Russland å kunne benekte enhver befatning med hendelsene og dermed beholde sin integritet:

“Hybride trusler er en blanding av konvensjonelle og ukonvensjonelle midler som er “fornektbare”. Ukonvensjonelle midler kan være bruk av cyber, media og kriminelle. Vi må innse at truslene pågår.”^M

Enkelte av informantene anser at målet med etterretningsinnhenting og systemtesting er å skaffe seg et fortrinn for å kunne vinne en politisk sak, en større konflikt eller en krig; helst ute, eller med så lite, bruk av tradisjonell militær makt som mulig.

“Vi har noe å lære av måten det ble gjort på Krim uten at det ble løsnet et skudd [uten bruk av konvensjonell militærmakt].”^S

5.1.5 Sterkere sammenheng mellom stats- og samfunnsikkerhet

Flere forstår det slik at et hybrid angrep kan iverksettes ved å lamme kritiske samfunnsfunksjoner og destabilisere samfunnet på en slik måte, og i et slikt omfang, at vår krisehåndterings- og forsvarsevne knekkes. Dette vil i sin tur medføre at tilliten til myndighetene svekkes. Statssikkerhet henger med andre ord sammen med samfunnsikkerhet:

“Målet med [hybride] angrep vil være å destabilisere samfunnet, sette samfunnsfunksjoner ut av spill og svekke befolkningens tillit til myndighetene.”^S

“Vi vil ikke forstå når samfunnsikkerhetsutfordringer blir en statssikkerhetsutfordring før det er over.”^S

5.1.6 Hybride trusler kan være vanskeligere å håndtere enn konvensjonelle

Med bakgrunn i den tettere koblingen mellom stats- og samfunnssikkerhet advarer flere om at vi ikke lenger kan tenke på krisespekteret som lineært fra fred, til krise og deretter krig. I verste fall kan vi oppleve tilstander som minner om fred, krise og krig samtidig på ulike steder, innenfor ulike områder og med ulik intensitet og varighet. Flere, og særlig de sivile aktørene i totalforsvaret, påpeker at Forsvaret er for opptatt av krigen på bekostning av truslene i gråsonen og truslene rettet mot sivilsamfunnet i fredstid. Det framheves som et paradoks at Forsvaret på den ene siden erkjenner kompleksiteten og aksepterer utfordringene som hybrid krigføring innebærer, men samtidig fokuserer mer og mer på militære “kjerneoppgaver” knyttet til konvensjonell krigføring:

“Jeg synes Forsvaret er for opptatt av krigen [...] Det å gjenkjenne en hybrid trussel er vanskelig. Vi må ha et godt grep om situasjonsbildet i samfunnet og hva som skjer i våre naboland. Vi vil ikke forstå når samfunnssikkerhetsutfordringer blir en statssikkerhetsutfordring før det er over. [...] Og hvem bryr seg om krigens folkerett i framtidens scenarier? Norge er mer opptatt av dette en omverdenen. [...] da kan vi ikke ha en lineær tilnærming. Vi må ha en mer fleksibel og dynamisk tilnærming.”^S

“Det er et kjempeparadoks at Vesten fokuserer mer og mer på militære kjerneoppgaver, samtidig som Putin legger mer og mer vekt på hybride virkemidler rettet mot sivilsamfunnet. Jeg tror Putin sitter og ler av oss hele veien ned til kommandosenteret sitt.”^M

Bakgrunnen for denne satsningen på militære kjerneoppgaver virker, ifølge informantene, å stamme fra en oppfatning om at konvensjonell krigføring og høyintensitetsoperasjoner er den vanskeligste typen operasjon å håndtere. Følgelig må slike operasjoner også være dimensjonerende for Forsvaret. Implisitt ligger en antagelse om at dersom vi kan håndtere disse operasjonstypene, håndterer vi alle operasjonstyper. Hvorvidt dette er en riktig antagelse er det imidlertid delte meninger om:

“Påstanden om at krig er vanskelig og dersom vi behersker det, så behersker vi alt er en påstand som blir feil.”^M

Flere påpeker at konvensjonell krig tvert imot er det letteste å håndtere. Dette begrunner de med at krigen foregår etter en kjent, eller tradisjonell, militær logikk, at de juridiske utfordringene vil være avklart, og det vil være tydelig hva samfunnets ressurser må innrettes mot. I gråsoner, og ved trusler i fredstid, er derimot det hele mer uoversiktlig. Det vil derfor ofte være uklart hvor vi befinner oss langs krisespektret. Derfor mener flere at den største utfordringen ligger i en annen type krig, der vår evne til å opprettholde samfunnsfunksjoner og beskytte befolkningen settes på prøve, samtidig som vi taper en konflikt uten at krig er erklært:

“Den største utfordringen med hybride trusler er at vi ikke vet hva de er. Vi har liten evne til å forstå. Dette gjør at vi kommer på etterskudd [med tanke på] vekslingsfeltet mellom fred og krig.”^M

“De største utfordringene [med tanke på] hybride trusler er evnen til å kunne få overblikk over hva som skjer fra de første indikasjonene til realiteten i et angrep blir tydelige. Å identifisere når en hybrid operasjon er en sikkerhetstrussel mot nasjonen, hvem som står bak og hva som er formålet er svært vanskelig. Når vi står overfor en nært forestående trussel og når vi skal utløse artikkel 5 er en helt sentral diskusjon i lys av hybride operasjoner. Dette er en balanse vi må være oppmerksom på, da det skal mye til for å erkjenne at vi er under angrep. Et grått bilde av virkeligheten. Det vil være vanskelig å legge ansvaret på noen i en slik situasjon.”^M

Flere påpeker derfor at vi trenger å reflektere noe mer rundt hvilke scenarioer på skalaen fra fred via krise til krig som er de vanskeligste for Norge og samfunnet å håndtere, og som følgelig bør være dimensjonerende med tanke på både kompetanse og kapasiteter. Spørsmålet er vesentlig fordi Forsvaret er avhengig av samfunnsfunksjonene i krig.

Boks 5.2 Oppsummering av trusler

Det er en stor grad av overlapp mellom intervjuobjektene syn på framtidens trusler og studiene vi viser til i kapittel 4. For eksempel viser flere informanter til mulige framtidige konsekvenser av klimaufordringer og politisk motivert vold som følge av migrasjon. Et hovedtrekk er også at trusler i det digitale rom og bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner er trusler vi må ta på større alvor. Dette fordi den teknologiske utviklingen og samfunnets avhengighet av teknologi, samt Forsvarets avhengighet av samfunnet, gjør oss sårbare på andre måter enn tidligere.

En isolert konflikt mellom Norge og Russland der russiske styrker blir satt inn på norsk jord oppfattes som svært lite sannsynlig av de aller fleste. Russland vil søke å unngå dette fordi bruk av militær makt mot Norge vil kunne utløse Natos artikkel 5. En delvis okkupasjon kan likevel være tenkelig dersom den sikkerhetspolitiske situasjonen mellom USA, Europa og Russland er slik at vi står på randen av krig. Det er mer sannsynlig at Russland aktivt vil benytte irregulære virkemidler i kombinasjon med tradisjonelle politiske midler for å oppnå sine mål.

Framtidens trusler utfordrer skillet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Dersom samfunnssikkerheten blir tilstrekkelig utfordret, er det en utfordring for statssikkerheten. Bli statssikkerheten truet vil også samfunnssikkerheten bli satt på prøve.

Intervjuobjektene fra Forsvaret er i hovedsak mest opptatt av konvensjonelle militære trusler, mens de sivile er mer opptatt av trusler i det lavere krisespekteret, som de allerede har erfaring med (flom, skogbrann, terror og lignende). Begge grupper har meninger om irregulære trusler som kan sette samfunns- og statssikkerheten på prøve, men virker å være reserverte når det kommer til tiltak og prioriteringer på bekostning av sitt myndighetsområde for å kunne ha beredskap for det ukjente.

5.2 Håndtering av framtidens trusler

5.2.1 Beroligelse og avskrekking: Vi er avhengige av Nato

Flere av informantene framhever at det fortsatt er viktig å ha en beroligende og avskrekkende tilnærming overfor Russland. Sikkerhetsutfordringene kan imidlertid ikke håndteres av Norge alene, og vi er derfor avhengige av Nato:

“Uro i nærområdene må håndteres gjennom en balanse av avskrekking og beroligelse, herunder Nato-medlemskap og samarbeid. Vi må fortsette med dagens politikk.”^S

5.2.2 Motstandsdyktighet (resiliens) i samfunnskritiske funksjoner blir viktigere

Enkelte understreker at Russlands framturen, og andre sikkerhetsutfordringer, har medført at også Nato har endret kurs. Disse informantene påpeker at det har vært en dreining fra *Out-of-Area*-operasjoner til igjen å fokusere på forsvar av medlemslandenes territorier. Videre forklarer de at dette blant annet har medført at Nato har vurdert artikkel 3, som omhandler at landene skal opprettholde og utvikle sin evne til alene eller samlet kunne motstå væpnet angrep, i et nytt lys. I 2016 ble det fastsatt syv forventninger for å styrke medlemslandenes motstandsdyktighet i samfunnskritiske funksjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 119), se boks 5.3. Disse kravene mener enkelte av informantene er viktige for å kunne håndtere framtidens utfordringer:

“Det er krav om en helhetlig ROS [risiko- og sårbarhetsanalyse], men det er lite fokus på den sikkerhetspolitiske biten. Natos 7 basiskrav til artikkel 3 gjør dette aktuelt. Dette er i realiteten krav til Norge og skaper balanse mellom sivil og militær tilnærming. Begge er viktige.”^S

5.2.3 Økt usikkerhet rundt støtte fra USA og andre allierte

Videre påpeker enkelte at USA på sin side har lagt press på medlemslandene i Nato for at de skal øke sin forsvarsevne. I denne sammenheng utdyper enkelte at USA har fått et økt fokus på operasjonsplanlegging, der styrkeoverføring til Europa og operasjoner på europeisk jord blir sett på med fornyet interesse:

“Norges strategiske plassering har fortsatt betydning, men planleggingen antyder en dreining [med tanke på] gjeldende norsk planverk.”^M

Enkelte mener at Norge i for stor grad baserer sin forsvarsevne på at allierte vil komme oss raskt til unnsetning. Realismen i dette betviles av disse informantene fordi USAs og Natos viktigste interesse i en eventuell storkonflikt eller krig trolig først vil være å sikre Europas kjerneområder. Én informant oppsummerte denne forståelsen på følgende måte:

“Selv om Natos flanke fortsatt er viktig, så må Norge være forberedt på å håndtere en eventuell invasjon i Nord-Norge over lengre tid alene eller med mindre alliert støtte enn det vi ønsker.”^M

Boks 5.3 Seven Baseline Requirements

I uoffisiell norsk språkdrakt sier Natos artikkel 3 at “statene enkeltvis eller i fellesskap ved stadig og virksom selvhjelp og gjensidig støtte skal opprettholde og utvikle evnen til alene eller samlet å motstå væpnede angrep” (Greve, 2018). I 2016 ble viktigheten av denne artikkelen understreket da Nato-landene forpliktet seg til å forsterke sin motstandskraft (resiliens) for å avskrekke eventuelle angrepsplaner (Nato, 2016a). Et endret, og mer uforutsigbart, trusselbilde, hvor grensene mellom konvensjonell og ikke-konvensjonell krigføring blir mindre klare, er trukket fram som en viktig begrunnelse for denne fornyede interessen for artikkel 3 (Nato, 2018). I tillegg ble også økt avhengighet av sivil sektor, samt at mye sivil infrastruktur er eid av private som ikke nødvendigvis har samme interesse som Forsvaret av å beholde overlappende kapasiteter for beredskap, trukket fram som viktige årsaker.

For å øke motstandsdyktighet har Natos *Civil Emergency Planning Committee* (CEPC) etablert syv grunnleggende forventninger til medlemslandene:

1. Sikre kontinuitet for styremaktene og kritiske offentlige tjenester
2. Sikre en robust kraftforsyning
3. Sikre evnen til å håndtere ukontrollert forflytning av mennesker
4. Sikre robust mat- og vannforsyning
5. Sikre evnene til å håndtere masseskadesituasjoner
6. Sikre robuste sivile kommunikasjonssystemer
7. Sikre robuste transportsystemer

CEPC har i samarbeid med sivile eksperter og faggrupper konkretisert mål for hver av de sju forventningene. Det er også utarbeidet retningslinjer som skal bidra til at medlemslandene iverksetter tiltak for å oppnå målene. (Daae, 2016; Endregard, 2019; Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; s. 119)

5.2.4 Forsvarsvilje og forsvarsevne er viktig og henger sammen

Én av informantene uttrykte hvordan staten må vise forsvarevilje slik:

“... selv om vi ikke står overfor en direkte invasjonstrussel, er det er to viktige årsaker til at vi må ha en evne til å forsvare oss. For det første må vi må vise solidaritet overfor Nato, at vi tar partnerskapet på alvor og at vi er i stand til å ta imot forsterkninger fra Nato. Samtidig må vi vise en aggressor at vi er parat til å forsvare hele landet. For det andre må vi vise befolkningen at vi er sikkerhetsbevisste.”^M

Et flertall av informantene understreket betydningen av sitatet over ved å vektlegge betydningen av, og sammenhengen mellom, forsvarevilje og forsvarsevne:

“Forsvarsevne er avhengig av forsvarsvilje, samtidig som det å framvise forsvarsevne gir forsvarsvilje.”⁵

5.2.5 Totalforsvaret er viktig av flere årsaker

5.2.5.1 Den tettere koblingen mellom stats- og samfunnssikkerhet

Politiets hovedrolle i håndteringen av de fleste trusler mot samfunnet blir i liten grad utfordret av informantene. Flere påpeker også at den oppdaterte bistandsinstruksen mellom politiet og Forsvaret (vi kommer nærmere inn på instruksen i boks 6.12 i kapittel 6) legger til rette for en nødvendig og tett interaksjon. I møte med utfordringer som setter samfunns- og statssikkerheten på prøve, understreker flertallet viktigheten av et velfungerende totalforsvar (se boks 5.4).

Boks 5.4 Det moderniserte totalforsvarskonseptet

Bakgrunnen for oppsummeringen av det moderniserte totalforsvarskonseptet under er basert på Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018; s. 10). Direkte sitater er markert i anførselstegn.

Stortinget sluttet seg i 2008 til en utvidelse og modernisering av totalforsvarskonseptet (Forsvarsdepartementet, 2004a, 2008; Forsvarskomiteen, 2004b, 2008). I etterkant av vedtaket har Stortinget presisert at de totale ressursene som er tilgjengelige i krig også skal kunne brukes ved kriselignende hendelser i fredstid. Forsvaret skal altså i større grad enn tidligere vektlegge støtte til det sivile samfunn ved kriser. Denne trenden var også tydelig av historiegjennomgangen i kapittel 3. I dag er det spesifisert som en av Forsvarets eksplisitte oppgaver at Forsvaret skal bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver (Forsvarsdepartementet, 2016b; s. 22–26).

“Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Det er ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen trer i kraft for at støtten skal være innenfor rammen av totalforsvarskonseptet.”

“Omfattende og pliktmessig sivil støtte til Forsvaret i alvorlige krisesituasjoner vil fortsatt forutsette at beredskapslovgivningen kan anvendes. Hovedprinsippet i dag når det gjelder sivil støtte til Forsvaret, er at den baseres på kommersielle ordninger og samarbeid med sivil beredskap i størst mulig grad. Dette gjelder også i tilfeller hvor beredskapslovgivningen kan anvendes.”

5.2.5.2 *Samordning mellom aktører*

Et flertall av informantene gav tydelig uttrykk for behovet for totalforsvaret og at totalforsvaret ikke vil fungere uten tilstrekkelig samordning. De gav også uttrykk for nødvendigheten av nærhet til befolkningen og andre ressurser i nærmiljøet. De framhevet at en forutsetning for å framskaffe innsats- eller forsvarsvilje er befolkningens tillit til at myndigheter viser både samhandlings- og håndteringsevne:

“Samordning skaper mindre usikkerhet og større forutsigbarhet.”^S

5.2.5.3 *Gir ikke bare økt samhandling, men også økt forankring i folket*

Et flertall gir uttrykk for at den pågående videreutviklingen av totalforsvaret er riktig vei å gå for å kunne håndtere framtidens trusler. Enkelte påpeker også at totalforsvaret betinger at Forsvaret er tilpasset trusselen vi står overfor. Mange anser totalforsvaret som viktig både i samfunnsikkerhets- og statssikkerhetsdimensjonen. Samtidig påpeker flere at totalforsvaret ikke bare handler om samhandling mellom etater, men at god forankring i folket er nødvendig:

“Totalforsvaret starter ikke rundt generalene, men rundt kjøkkenbordet.”^S

“Mennesker i et nettverk er en organisme som gir motstandskraft.”^M

“Uten dugnadsvilje reduserer vi muligheten til å hente ut ressurser fra det nettverket folket representerer og muligheten for å styre ressursene i riktig retning.”^S

“Uten forankring i folket reduserer vi muligheten til å fange opp viktig informasjon og hindre en ytre fiende i å kunne påvirke befolkningen. Å unngå subversjon [politisk undergravingsvirksomhet; (Store norske leksikon, 2014)] er trolig det viktigste for å ha motstandskraft mot hybride trusler.”^S

5.2.5.4 *Økt avhengighet av sivile*

Den generelle oppfatningen til et flertall av informantene er at Forsvaret i langt større grad enn tidligere er avhengig av det sivile samfunn for å kunne opprettholde sin forsvarsevne:

“Forsvarets avhengighet av det sivile samfunn er stort, og det er et stykke igjen før alt er på plass [henviste som et eksempel til rekvisisjonssystemet].”^S

“Forsvarets avhengighet av det sivile samfunn har gjort Forsvaret mer avhengig av totalforsvaret.”^S

5.2.6 Sivile og militære er uenige i om sektorprinsippet er egnet

Sektorprinsippet er et av de sentrale norske krisehåndteringsprinsippene. En oversikt over disse prinsippene er gitt i boks 5.5.

Boks 5.5 Norske krisehåndteringsprinsipper

Oppsummeringen av krisehåndteringsprinsippene under er basert på Justis- og beredskapsdepartementet (2016, 2017) og Justis- og politidepartementet (2002). For en kort historisk bakgrunn for prinsippene, se Håkenstad og Bjerga (2013; s. 60–61).

- **Ansvarsprinsippet:** Organisasjonens (departementets) ansvar i en normal-situasjon videreføres også i krisesituasjoner. Ansvaret for beredskap og forberedelser ligger også hos organisasjonen. Det enkelte departement har ansvaret for å håndtere en krisesituasjon som berører departementets ansvarsområde. Departementet skal sørge for samordning med andre departementer for å sikre krisehåndtering. Prinsippet omtales også som sektorprinsippet.
- **Nærhetsprinsippet:** Krisen skal håndteres på lavest mulig nivå. I de fleste tilfeller vil en krise av bli håndtert av det ansvarlige fagdepartementet. Ved alvorlige kriser eller katastrofer vil også regjeringen bli engasjert i håndteringen.
- **Likhetsprinsippet:** Organiseringen under kriser skal være mest mulig lik den daglige organiseringen. Samordningen mellom departementene i kriser tilpasses situasjonen.
- **Samvirkeprinsippet:** Myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Spesielt de sivile informantene mener at trusler må håndteres gjennom sterke statlige institusjoner, og ikke bare gjennom militære styrker for å hevde suverenitet. Synet på hvorvidt sektorprinsippet er egnet i møte med framtidens utfordringer er delt. Blant annet er argumentet fra militær side at:

“... de definerte juridiske handlingsrom gjør at sektorprinsippet er utilstrekkelig i møte med hybride trusler.”^M

En annen kritikk er at det mangler en tilstrekkelig sektorovergripende styring. Det vises da blant annet til at cybertrusler vil treffe alle sektorene. Informantene viser også til at vi ikke har et tilstrekkelig godt system som kan tolke det helhetlige trusselbildet, slik at et riktig beslutningsgrunnlag kan framlegges i tide:

“Et organ med beslutningsmyndighet under politisk kontroll må etableres for å analysere trusler og sammenhenger, slik at tiltak kan iverksettes tidlig nok.”^M

De som aksepterer sektorprinsippet poengterer at det ikke finnes noe reelt alternativ og at forvaltningsmodellen må aksepteres selv om de er enige i at sektorovergripende styring er viktig. Informantene viser til at Justis- og beredskapsdepartementet og DSB forvalter samordningsansvaret (se Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Som én informant uttalte:

“Dessuten vil en endring av sektorprinsippet gjøre oss mer sårbare i lang tid. Derfor er det viktigere å se på hvordan samvirket og samarbeidet kan bedres. Vil man ha sektorprinsippet til å fungere, så vil det fungere.”^M

5.2.6.1 Forsvarets forståelse av enhetlig kommando har ingen sivil motpart

Det er spesielt informantene fra Forsvaret som sliter med å akseptere sektorprinsippet med tanke på sin forståelse av enhetlig kommando.¹⁹ Det vil si at de forsvarsansatte har en tendens til å lete etter en person som har beslutningsmyndighet til å bestemme hva alle andre involverte skal gjøre der og da. Uavhengig av dette påpeker flertallet at vi i mye større grad må bli bedre på samordning etatene imellom:

“Jeg savner ledelse på strategisk nivå. En slags kommandostruktur laget for robuste ting og for å ta ansvar for alvorlige ting. Vi mangler noen som samler trådene på nasjonalt nivå og som ivaretar tverrdepartemental koordinering. Vi må få større evne til å reagere.”^M

“Sektorprinsippet blir utfordringen [med tanke på] håndtering av hybride trusler. Vi trenger derfor et system som kan sette sammen og se det helhetlige bildet.”^M

“Truslene må håndteres ved at samfunnet må ha helhetlig forståelse for å håndtere virkemidlene. Rolle, ansvar og myndighet må være avklart. Totalforsvaret og sektorprinsippet vil kunne håndtere truslene. Ordningen er der. Men det er viktig å videreutvikle. Vi mangler en overbygning der en effektiv helhetlig ledelse bør diskuteres.”^M

“Forsvaret leter etter generalen i det sivile samfunn, men han finnes ikke.”^S

5.2.7 Sivil-militær samhandling er nødvendig

En erkjennelse så å si alle gir uttrykk for, er at uansett hvilket nivå vi befinner oss på, så er utstrakt sivil-militær samhandling nødvendig for å kunne håndtere trusler. Informantene påpeker spesielt at utnyttelse av etablerte samvirkearenaer, hyppig interaksjon, lokal kjennskap og samtrenning er suksesskriterier for krisehåndteringsevnen:

“Dette er viktig fordi vi ikke lenger vil ha varslingstid. Vi må derfor være forberedt på det utenkelige og ha tett interaksjon til enhver tid, slik at gjensidig tillit og forståelse kan bygges kontinuerlig.”^S

¹⁹“Enhetlig kommando (*Unity of Command*) skal sikre at ansvar myndighet er tydelig avklart, og dermed muliggjøre effektiv ledelse og utnyttelse av de militære styrkene i operasjonen. Sjefen skal gis nødvendig autoritet til å lede og bruke underlagte avdelinger på en slik måte at de militære målene nås” (Forsvaret, 2014a; s. 86).

5.2.7.1 *Manglende samhandling på kommunalt nivå*

Flere av informantene påpekte det at kommunene ikke har krav om å ha etablerte beredskapsråd som en svakhet. Dette påvirker evne til samhandling og evne til å etablere felles situasjonsforståelse.

“Alle kommuner har en politikontakt og en forsvarskontakt [områdesjef i HV], men den formelle arenaen for samtrenting og samvirke er ikke på plass i alle kommuner.”^M

5.2.8 **Sivile og militære må forstå hverandre bedre**

En tilbakemelding fra flere sivile er at Forsvaret, med unntak av Heimevernet, ikke forstår mekanismene i det sivile samfunn. Samtidig påpeker flere sivile at samfunnet sliter med å forstå Forsvarets mekanismer og behov. Det framstår derfor som om det er en del å hente på bedre samvirke på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå:

“Forsvaret benytter sivile kontraktører og de sivile må forstå mekanismene i Forsvaret, samt at Forsvaret må forstå de sivile mekanismene.”^S

“Truslene må i mye større grad håndteres gjennom en samordning av sivile og militære beredskapsaktører [og disse] må jobbe tettere sammen til daglig.”^M

5.2.8.1 *Sektorfokus på departementsnivå kan påvirke krisehåndtering*

Flere påpeker at departementsnivået er mest sektorfokuser, noe som i sin tur påvirker det underliggende direktoratsnivået.²⁰ Fagspesifikke vurderinger gjør at overordnet styring eller ansvar for sikkerhet er utfordrende, på grunn av lover og regler som hver fagsøyle²¹ må forholde seg til. Imidlertid fastslår enkelte at jo lengre ned i hierarkiet vi kommer, jo mindre har sektorprinsippet betydning:

“For fylkesmannsnivået, som har et samordningsansvar i fred, krise og krig, innvirker ikke sektorprinsippet særlig på krisehåndteringsevnen. Og på kommunalt nivå, der folk bor og man i stort finner ressursene, er samhandling på tvers av sektorer en enda mindre utfordring.”^S

5.2.9 **Fylkesmannens rolle må klargjøres**

En annen svakhet som påpekes av enkelte er at Fylkesmannens rolle, spesielt i krig, oppleves som uklar. Fylkesmannen skal kun gi råd og er avhengig av at aktørene ønsker å la seg samordne. I

²⁰For en oversikt over vertikale styringslinjer fra storting til regjering, departement og direktorat, se Sikkerhetsutvalget (2016; s. 32).

²¹Med fagsøyle mener vi, noe forenklet, for eksempel politikontakten på kommunalt nivå, politidistriktet på fylkesnivå og Politidirektoratet (POD) på nasjonalt nivå.

møte med hybride trusler mener informantene at en tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet er nødvendig med tanke på juridiske utfordringer. Et annet forhold som ble påpekt, er at Fylkesmannen i sin instruks ikke har en formell rolle i nominasjonsprosessen for utpeking av objekter som skal sikres av Forsvaret eller politiet. Enkelte mener også at Fylkesmannen burde bli inkludert i prosessen med tanke på å samordne regional kompetanse om systemavhengigheter. En slik rolle vil kunne medføre økt bevissthet rundt nødvendige grunnsikringstiltak:

“Dette er viktig for å kunne bygge redundans og robusthet i møte med mulige trusler, slik at de samfunnsfunksjoner også Forsvaret er avhengig av kan opprettholdes. Uten et velfungerende samfunn vil Forsvaret miste sin kampkraft.”^M

5.2.10 Innretningen på objektsikringen

5.2.10.1 Beskytte riktige objekter

Flere har, på ulike måter, gitt uttrykk for at det er et for stort fokus på objektsikring. For det første mener flere at det er en viss grad av tilfeldighet over hva Heimevernet og politiet er satt til å sikre. Objektene som skal sikres er derfor ikke nødvendigvis de riktige objektene å beskytte med tanke på å kunne opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner:

“En gassterminal er nærmest ubevoktet og vil være ufattelig skadelig å slå ut. Vi har kapasiteter til å beskytte [olje]plattformer gjennom kontraterror [politi og spesialstyrker], men dette har kun økonomisk betydning og er i mindre grad skadelig.”^S

Samtidig nevner flere at vi bør ha et fokus på hva som er strategisk viktig for Norge å beskytte, med tanke på våre allierte og deres evne til å komme oss til unnsetning. Et eksempel som nevnes av enkelte er at energisikkerhet er viktig for at Storbritannia skal kunne opprettholde sine samfunnsfunksjoner og sin forsvarsevne.

5.2.10.2 Avveining mellom fysisk og digital sikring

Enkelte mener på den ene siden at objektsikring med soldater kan nedtones, fordi fysisk sikring uansett ikke kan hindre at kritisk infrastruktur slås ut gjennom dataangrep. På den andre siden pekes det på at økt fokus på slike trusler, og på teknologiske mottiltak, vil gjøre dataangrep vanskeligere i fremtiden. Manglende fysisk objektsikring gir da igjen åpning for anslag eller sabotasje som kan benektes av den eller de som står bak:

“Å høyne terskelen [for fysisk ødeleggelse] er rasjonale for sikring av objekter.”^M

“Vi tenker kanskje for mye på teknologiske trusler, men vi må ikke glemme de tradisjonelle truslene, som spesialstyrker.”^S

5.2.10.3 *Utslått infrastruktur har følgekonskvenser for forsvarsevnen*

For det tredje mener enkelte at uansett hvordan vi ser på det, så vil infrastruktur som er slått ut få følgekonskvenser i kortere eller lengre perioder. De henviser da til andre- og tredjehåndseffekter når infrastruktur som har betydning for våre samfunnsfunksjoner og forsvarsevne ikke fungerer:

“Dette [infrastruktur som er slått ut] må kunne håndteres der utfordringene oppstår, slik at skadevirkningene ikke øker i takt med manglende håndteringsevne.”^M

5.2.10.4 *Prioritering av hva som skal sikres*

Til slutt poengteres det fra flere at vi må prioritere, og heve blikket fra der vi ser i dag, med tanke på fysisk objektsikring:

“Beskytter vi alt, beskytter vi ingenting. Å beskytte stedet der beslutningstakere er, betyr ikke at beslutningstakerne er beskyttet.”^M

5.2.11 **Kommunikasjon kan være utslått: evne til å håndtere det utenkelige**

Flertallet mener at så lenge systemer er intakte, og beredskapsaktører kan kommunisere, så fungerer krisehåndteringsapparatet bra mot de fleste trusler. Enkelte påpeker likevel at kommunikasjon kan være slått ut i kriser, noe som utfordrer interaksjon mellom beredskapsaktører:

“Ethvert system knekker på et tidspunkt, og samfunnet er ikke nok kriseorientert for å kunne håndtere det utenkelige. Derfor er det viktig å ha reservesystemer for å nå menneskene vi er så avhengige av.”^S

“En krise skjer alltid på et sted, og da er lokal beredskap helt avgjørende. Nasjonal og sentralisert beredskap når ikke fram og den mangler situasjonsforståelse, og i tillegg vil hendelsens eller krisens utvikling avhenge av hvordan den blir håndtert der det skjer.”^M

Flere er derfor opptatt av at vi bør ha en mer fleksibel tilnærming til problemløsning og krisehåndtering. Det poengteres at fysisk objektsikring bare er en liten brikke i puslespillet:

“Objekt må sikres med barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon. De to første og delvis tre løses av teknologi. HV kan bistå med verifikasjon og reaksjon. Og det betyr at da må HV ha reaksjonsevne.”^M

5.2.12 En mer helhetlig og felles situasjonsforståelse

Et stort flertall av informantene framhevet god situasjonsforståelse som en nødvendighet for god krisehåndteringsevne:

“Det å kunne framskaffe et godt beslutningsgrunnlag, er en forutsetning for at vi evner å reagere riktig og i tide.”^S

Flere mener at det kun er PST og ETJ som kan analysere trusler mot Norge. Imidlertid er inntrykket fra enkelte av informantene at PST og ETJ er mest fokusert på å dele informasjon og etterretninger om terrortrusselen. De mener at dersom vi skal evne å vurdere et større spenn av hybride scenarier bør flere inkluderes i denne samhandlingen for å framskaffe en helhetlig situasjonsforståelse som kan inngå som del av et bedre beslutningsgrunnlag:

“Utfordringen med hybride angrep er at ingen vet hvordan det skal, eller kan, håndteres [...] Sektorene rapporterer i fagkanalene, men ingen samler informasjonen. Den mekanismen mangler [...] Vi trenger [indikatorer med tanke på] hybride trusler og noen som kan se dette i sammenheng.”^S

Samfunnets totale evne til å stå imot hybride trusler er avhengig av at aktørene har den samme situasjonsforståelse for å kunne være samordnet i beredskapsarbeidet og i håndteringen av trusler:

“Når situasjoner oppstår må aktørene være samsnakket for å få forståelse for hvordan en skal samhandle.”^M

“Felles situasjonsbilde må etableres for å kunne ta hurtige beslutninger. Synkroniserte planer er viktig, men gråsonen mellom fred, krise og krig må utredes og tas på alvor.”^M

Gjensidig tillit, samarbeid og trening ble framhevet av et flertall som viktig. Trygge nettverk og gode kommunikasjonslinjer er nøkkelord som ofte nevnes i denne sammenheng.

“Samfunnets totale evne til å stå imot hybride trusler er avhengig at aktørene har den samme situasjonsforståelse for å kunne være samordnet i beredskap og håndtering. Samordning skaper mindre usikkerhet og større forutsigbarhet. Gjensidig tillit, samarbeid og trening er viktig. Trygge nettverk og gode kommunikasjonslinjer er forutsetninger for å få dette til.”^S

5.2.12.1 Klargjøring av juridiske gråsoner mellom fred, krise og krig

En gjennomgående bekymring er også at de juridiske gråsonene mellom fred, krise og krig skaper utfordringer for vår evne til å framskaffe et godt nok beslutningsgrunnlag. Enkelte mener derfor at disse gråsonene må utredes med tanke på informasjonsinnhenting og analyse.

“Det vanskeligste er å kunne identifisere at det er en trussel og dernest kunne agere mot trusselen. Her har vi noen juridiske utfordringer [...] Lovgivningen er ikke tilstrekkelig robust for å møte truslene når det fortsatt er fred. Det å forstå trusselen og kunne gjøre noe med den er den største utfordringen.”^M

“Det at det kan eksistere fred ett sted og krig ett annet, kombinert med usikkerhet om freds- eller krigstidsbestemmelsene gjelder, gir mange gråsoner.”^S

Med tanke på innrapportering av informasjon påpeker informantene at det kreves kompetanse og tydelighet knyttet til hva som er informasjonsbehovet, slik at innrapporteringen gir merverdi og at vi forholder oss riktig til lovverket:

“For å vurdere trengs kvalifiserte folk [...] HV kan rapportere veldig godt på hendelser, men analysen må gjøres av folk som har kompetansen og myndigheten [lovhjemmelen] til å gjøre det.”^S

“Håndtering av hybride trusler innebærer at man beveger seg inn på individets rettsikkerhet [...] Deling av informasjon til beslutningstakere er viktig, slik at systemet vil fungere også i en gråsoner. Samhandling mellom E-tjenesten og PST må gjøres bedre, slik at trusselbildet blir helhetlig og gråsonene viskes ut.”^M

Flere informanter påpekte at gråsonene bør adresseres for å muliggjøre en mer sømløs interaksjon i hele krisespekteret. Én av informantene uttrykte det som følger:

“I spennet av trusler vil HV måtte håndtere utfordringer der krigens lover ikke gjelder. Samfunnet må ha en helhetlig tilnærming til problemet for å løse utfordringene. Det finnes ingen ren militær løsning, og det finnes ingen ren sivil løsning.”^M

5.2.12.2 Kommunikasjonskanaler for utveksling av gradert informasjon

En annen tilbakemelding fra enkelte er at beredskapsaktørene må ha kommunikasjonsmuligheter for å kunne utveksle gradert informasjon:

“Beredskapsaktørene må ha kommunikasjonsmuligheter til å utveksle gradert informasjon for å kunne etablere felles situasjonsforståelse. Avstander og ulike geografiske ansvarsområder gjør dette nødvendig. Liaisoner kommer ikke nødvendigvis med beslutningsmyndighet. Sjefene har den.”^S

Samtidig påpekes det at det ikke nødvendigvis er lett for beslutningstakere å møtes samtidig i en presset situasjon for å samordne innsats og samtidig lede egne ressurser. Årsaken til dette forklares ofte med at antall aktører og etater med ulike geografiske ansvarsområder, avstander og kommunikasjonsmuligheter gjør at ledere må prioritere den tid de har til rådighet, slik at antall møter ikke går på bekostning av selve innsatsen.

Boks 5.6 Oppsummering av håndtering av framtidens trusler

Intervjuobjektene framhever Nato-tilknytningen og et velfungerende totalforsvar som viktig å holde fast ved i framtiden. De fleste mener at de fleste trusler skal, og må, håndteres av det sivile samfunn, der politiet har en særdeles viktig rolle. I møte med utfordringer som setter samfunns- og statssikkerheten på prøve, så må interaksjonen mellom Forsvaret og det sivile samfunn være tett. Derfor må spesielt samarbeidet mellom politiet og Forsvaret bli mer sømløst, fordi framtidens trusler ikke gir oss tid til å foreta avklaringer i forkant av begivenhetene.

En mer sømløs interaksjon mellom Fylkesmannen og Forsvaret, samt mellom Forsvaret og kommunene, etterlyses også av en del. Dette er viktig for at Forsvaret skal kunne gi effektiv bistand til det sivile samfunn ved behov, og spesielt viktig fordi Forsvaret er avhengig av at samfunnet fungerer i en eventuell krig. Flere framhever i denne sammenheng at motstandskraft kan knyttes til forankring i befolkningen, samt at samhandling i sikre nettverk og lokal kjennskap er viktig for både situasjonsforståelsen og håndteringsevnen.

Det er en utstrakt oppfatning at kultur for samhandling skapes på ledelsesnivå, og at samhandling må forbedres gjennom regelmessig interaksjon og samtrening på alle nivåer. Det å ha full forståelse for hverandres roller, ansvar, myndighet og behov er grunnleggende viktig for evnen til å kunne håndtere trusler mest mulig sømløst i krise og krig.

Intervjuobjektene fra Forsvaret, med unntak for de med tilknytning til Heimevernet, synes å ha utfordringer med å forstå mekanismene og behovene i det sivile samfunn. I denne gruppen finnes flest av de som er skeptisk til sektorprinsippet, da de leter etter en enhetlig kommandostruktur. Samtidig har de sivile intervjuobjektene også utfordringer med å forstå Forsvarets mekanismer, utfordringer og behov.

5.3 Syn på Heimevernets rolle i framtiden

5.3.1 Det er vanskelig å legitimere bruk av penger på forsvar

Informantene ble direkte konfrontert med hvorvidt de mente Norge egentlig trenger en ressurs som det Heimevernet representerer for å løse framtidens utfordringer. De ble også spurt om andre kunne, eller burde, ivareta rollen og oppgavene. Oppfatningen fra mange av informantene var at årsaken til at slike spørsmål blir reist er forestillingen om at effektiviseringstiltak, som sammenslåinger og sentralisering, vil være en kosteffektiv og ressursbesparende måte å løse framtidens utfordringer på. Et representativt svar for dette synet er:

“Dette har en sammenheng med at vi er et fredelig land, som gjør det vanskelig å legitimere bruk av ressurser på et forsvar, samtidig som det er politisk viktig å kunne vise til en stadig mer effektiv og mindre kostnadsdrivende statlig organisasjon.”^M

5.3.2 Alternativer for styrket samfunnssikkerhet

Flertallet påpeker at man i teorien kan styrke Sivilforsvaret, revitalisere en politireserve eller satse på andre beredskapsressurser for å kunne ivareta truslene mot samfunnssikkerheten. Informantene understreker samtidig at det betyr at vi velger å se bort i fra suverenitetsaspektet og statssikkerhetsdimensjonen. Én av informantene uttrykte det slik:

“Så lenge det finnes militære kapasiteter i land som kan tenkes å påvirke oss, må vi ha en militær beredskapsorganisasjon som HV. Sivile beredskapsorganisasjoner kan ikke erstatte Forsvaret.”^S

5.3.2.1 Politiet skal holde ro og orden, også i krig

Det er en omforent forståelse blant de spurte om at politiet skal løse politioppgaver i fred, krise og krig. Flere påpeker at ifølge internasjonale konvensjoner er politiet ikke regnet som kombattant²² i krig. Dette gjør at det er begrensninger for hva politiet kan gjøre mot en militær trussel:

“Sivilforsvaret og politiet kan løse [mange av] HVs oppgaver, men konvensjonsbeskyttelsen og kombattante definisjoner må vi være ryddige mot.”^M

“Det er begrensninger for hva en politireserve kan gjøre eller ikke gjøre mot en militær trussel. Forsvaret kan støtte det sivile samfunn, men motsatt å støtte kampoperasjoner er vanskelig. Vi må også være ryddig på hva som er Sivilforsvarets oppgaver.”^M

“Politireserven kan ikke forsvare landet [...] Politiet skal også holde ro og orden i krig.”^S

5.3.2.2 Gendarmeri ønskes ikke, heller begrenset politimyndighet når det trengs

Enkelte av informantene viser til at noen nasjoner har løst denne utfordringen ved å ha et gendarmeri, som kan løse både militære oppgaver og politioppgaver.²³ Imidlertid mener de at det er bedre å bevare et tydelig skille mellom politi og forsvar for å unngå en militarisering av politiet.

²²En kombattant, eller “lovlig stridende” er en som “har rett til å delta i fiendtligheter” (Forsvaret, 2013; s. 45). Larsen (2014) skriver at i “internasjonal humanitærrett er “stridende” benyttet som betegnelse på de personene som ikke har beskyttelse som sivile. Personer som oppfyller vilkårene som stridende kan lovlig delta i kamphandlinger under en væpnet konflikt, men kan også lovlig angripes. Hvis en stridende tas til fange, har han eller hun krav på krigsfangestatus etter 3. Genèvekonvensjon av 1949”.

²³Eksempler på gendarmeri er *Guardia Civil* i Spania, *Carabinieri* i Italia *Gendarmerie nationale* i Frankrike og *Koninklijke Marechaussee* i Nederland. Auglend (2018; s. 103–104) skriver at “Det ligger til den enkelte stat å avgjøre om nasjonale politistyrker skal ha kombattantstatus. Dette kan gjennomføres på ulikt vis. Dels kan politiet, eller deler av dette, allerede i fredstid være en del av landets militære organisasjon, eller så kan en politiorganisasjon som er sivil i fred automatisk få status som kombattant eller helt eller delvis bli en del av Forsvaret i krig.”

“Vi bør ikke innføre et paramilitært system som et gendarmeri. Norge trenger ikke det.”^M

Flere informanter peker på at fordelene med Heimevernet i denne sammenheng er at de kan tildeles politimyndighet for en begrenset periode, i stedet for å besitte politimyndighet til en hver tid. Dermed har vi gjennom Heimevernet en beredskapsressurs som kan benyttes i både i krig og fred, uten å utfordre skillet mellom politi og Forsvar:

“Publikum må vite at det er en forskjell [og forstå skillet mellom politiets og Forsvarets rolle og oppgaver]. Da er det bedre å ha et forsvar som kan bistå det sivile samfunn ved behov. Men ser man bort i fra militære trusler, så kan selvfølgelig politiet løse HVs oppgaver.”^S

5.3.2.3 Sivilforsvaret har andre, konvensjonsbeskyttede, oppgaver

Enkelte påpeker at Sivilforsvaret i teorien kan løse Heimevernets oppgaver, hvis vi definerer oss bort fra behovet for å ha en bevæpnet beredskapsorganisasjon. Også her blir det imidlertid presisert at vi må være ryddige mot konvensjonsbeskyttelsen og definisjonen for hva som kan regnes som kombattante. Sivilforsvaret kan ikke løse militære oppgaver.

“HV kan løse oppgavene til Sivilforsvaret og politireserven, men dette har juridiske utfordringer. Motsatt er også mulig, men man må ta høyde for situasjoner som krever bevæpning.”^M

“Politiet vil heller ikke kunne gi politimyndighet til Sivilforsvaret, da de har andre lovhjemler i krise og krig.”^S

Informantene var entydige i at det å gjøre Heimevernet om til en sivil beredskapsressurs, eller å overføre oppgavene til det sivile, er en feil tilnærming til problemet:

“Logikken er motsatt. Hvis man har en relativt billig organisasjon som kan løse militære oppgaver og dermed sikre nasjonens overlevelse for en relativt lav investering, så har man samtidig en organisasjon som kan hjelpe politiet og andre beredskapsaktører. Det motsatte er ikke tilfellet.”^M

Den unisone tilbakemeldingen fra intervjuene er at politiet skal løse trusler mot samfunnet, og Forsvaret skal bistå ved behov. Politiet, Sivilforsvaret eller andre aktører kan likevel ikke forsvare landet. De fleste slår også fast at trusler mot landets suverenitet er Forsvarets oppgave. Et syn som representerer flertallet av de intervjuede er:

“I spennet mellom sivile myndigheter og Forsvaret er det ingen andre som kan samvirke med hær-, sjø og luftstridskrefter. Vi trenger derfor en militær kapasitet både lokalt og regionalt som ivaretar den trussel som krig representerer, og som binder totalforsvaret og samfunnets ressurser sammen.”^M

5.3.2.4 Militær grunn trening og kommandostruktur er en fordel

Stort sett alle informantene gir uttrykk for at en beredskapsorganisasjon som Heimevernet kan løse en rekke oppgaver til støtte for samfunnet ut over de militære oppgavene. Dette fordi Heimevernet fordi de har grunn trening og en etablert kommandostruktur. Mange fastholder at samfunnet trenger en slik “fleksibel muskel” som raskt kan benyttes uavhengig av hvilke trusler vi står overfor:

“HV er en struktur som kan sette sikkerhet, beredskap og overlevelse på dagsorden i lokalsamfunnet uten at det skal overdramatiseres. Vi skal ikke finne opp trusler som ikke er der, men samtidig må vi være bevisst at sikkerhet er et fundament i samfunnet [...] og jeg tror en HV-struktur er en god måte å generere sikkerhet [...] både den militære og den sivile [...] delen av samfunnets beredskap vil fra tid til annen kunne få behov for hjelp og støtte og da må vi ha en fleksibel muskel som er billig i drift [...] og jeg tror på en HV-struktur som kan anvendes når det virkelig er behov er samfunnsøkonomisk nyttig.”^M

5.3.3 Heimevernet som bindeledd til sivilsamfunnet

Mange av informantene utdyper i tillegg at rollen til Heimevernet som bindeleddet mellom Forsvaret og det sivile samfunn er viktig, fordi Forsvarets ytelse er avhengig av at samfunnet fungerer også i en eventuell krig:

“HV kan ikke erstattes med en brigade til. Sivilt-militært samarbeid er forutsetning for forsvarsevnen.”^S

“Forsvaret fungerer ikke uten et velfungerende samfunn rundt.”^M

5.3.3.1 Lokalt nettverk og lokal kunnskap gir situasjonsforståelse

Flere informanter peker på utfordringer knyttet til å kunne etablere situasjonsforståelse med tanke på hybride trusler. De peker spesielt på at et sentralt behov er å få innrapportert og dokumentert avvik fra normalsituasjonen lokalt. I denne sammenheng er oppfatningen fra et stort flertall at Heimevernets lokale nettverk og betydningen av lokal kunnskap ikke må undervurderes:

“HV evner å se hva som ikke er normalt [avvik fra normalsituasjonen]. Nærhet til lokalmiljøet er viktig for å kunne få situasjonsforståelse og kunne reagere i tide.”^M

“En blanding av lokal kunnskap og nettverk er vanskelig å slå ut. HV vil kunne gjenkjenne farlige situasjoner og agere [rapportere videre/forhindre] på det.”^M

5.3.3.2 Lokal tilstedeværelse og forankring er viktig for forsvarsevnen

Mange informanter peker på lokal forankring og tilstedeværelse som viktig for forsvarsviljen og tilliten i befolkningen. Uten at Forsvaret er rotfestet i befolkningen mener disse at det vil bli utfordrende å trekke synergier ut av den sivil-militære interaksjonen til beste for samfunnet, uavhengig av hvor vi er i krisespekteret. Betydningen av å ha en militær forankring i befolkningen ble uttrykt blant annet på følgende måter:

“Et tydelig element i sikkerhetsbevisstheten er en heimevernsstruktur som er forankret i det ganske land og som dermed setter sikkerhet og overlevelse på dagsorden uten at det dramatiseres.”^M

“Forankring av forsvarsvilje gjør samfunnet motstandsdyktig mot ustabilitet.”^S

“Tilstedeværelse er viktig for å skape forståelse i samfunnet for Forsvarets oppgaver. Tilstedeværelse gir mulighet for å diskutere forsvarssaken over kjøkkenbordet. Dette gir en forankring i et samfunn der flere og flere distanserer seg fra Forsvaret. HV har her en kjempeoppgave og et kjempefortrinn. Resten av Forsvaret har blitt en interesseorganisasjon.”^M

5.3.3.3 Desentralisering reduserer sårbarhet

Flere påpeker at evnen til motstandsdyktighet mot hybride trusler ligger i lokalsamfunnet. I lys av dette mener flertallet at Heimevernet må være desentralisert, da sentralisering gjør systemet sårbart. Et representativt sitat er som følger:

“Desentraliserte systemer motiverer for beredskapssatsing lokalt. Korte beslutningslinjer, kjennskap til hverandre og forståelse for hverandres roller, ansvar og myndighet gir raskere respons og større evne til krisehåndtering.”^S

5.3.4 Sivil-militære samvirke- og kommunikasjonsmekanismer

Mange vektlegger den sivil-militære interaksjon på kommunalt-, fylkes- og direktoratsnivå som velfungerende og nødvendig, da den skaper mulighet for å danne felles situasjonsforståelse. I tillegg gir denne interaksjonen mulighet til samordning og prioritering av ressurser:

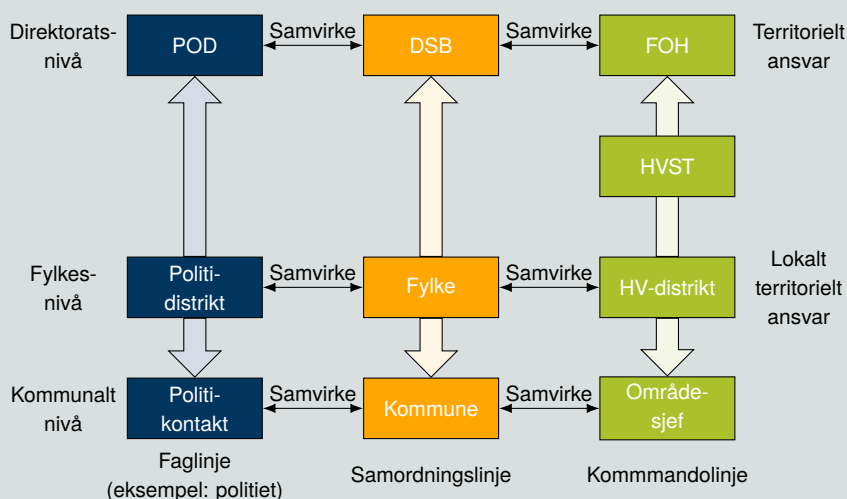
“Grunnlaget er godt, inkludert samvirke mellom beredskapsaktørene.”^M

Mange av informantene uttrykker at de gjeldende prinsippene for å sikre tett interaksjon mellom Forsvaret og totalforsvaret for øvrig er nødvendige og fungerer bra. Flere av informantene forklarer de sivil-militære mekanismene slik vi har framstilt dem i boks 5.7.

Boks 5.7 Informantene om sivil-militært samvirke

Informantene skisserer det sivil-militære samvirket og kommunikasjonsmekanis-
mene som følger: FOH har territorielt ansvar (TA) for hele Norge, mens heime-
vernsdistriktene forvalter lokalt territorielt ansvar (LTA) (se boks 5.8) på vegne av
sjef FOH. Med dette har sjef FOH ansvaret for å ivareta den sivil-militære interaksjo-
nen på direktoratsnivå, mens distriktssjefene i Heimevernet har tilsvarende ansvar
ovenfor fylkesmannsnivået. Til slutt har områdesjefene i Heimevernet ansvar for
interaksjon mot kommunene.

Enkelte av informantene forklarer også hvordan rapporteringen foregår. Militært
rapporteres det i kommandolinjen fra heimevernsområdene, til distriktet og via
HVST TOS til FOH. Sivilt rapporterer kommunene i en samordningslinje til Fylkes-
mannen, og fylkesmennene rapporterer videre til DSB. På sivil side rapporteres det
i tillegg i faglinjer der for eksempel politikontakt i kommunen rapporterer til politidis-
triktet som igjen rapporterer til POD. Figuren under oppsummerer tenkingen.



5.3.4.1 Ønske om kommunale beredskapsråd

Tilbakemeldingen fra mange er at samarbeidet på distriktsnivå er godt slik det er organisert i dag og at man ikke bør endre det som fungerer. Likevel påpekes det at kommunene burde hatt et større ansvar for å drive fram god beredskap og godt samvirke, for å kunne øke samfunnets krisehåndteringsevne:

“Kommunene kan i dag velge å la være å ha beredskapsråd. Rådene er plattform for kommunikasjon mellom beredskapsaktører i arbeidet med blant annet ROS-analyser [risiko og sårbarhetsanalyser]. Kommunene burde ha hatt et større pådriveransvar [...] Det øker evnen til krisehåndtering.”^S

Boks 5.8 Beskrivelse av lokalt territorielt ansvar (LTA) og territoriale operasjoner (TO) i Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)

Lokalt territorielt ansvar innebærer:

- Daglig ansvar for lokal planlegging og ledelse av operasjoner i fred, krise og krig innen eget kommandodistrikt med egne og tildelte styrker etter gjeldende operasjonsplaner og -ordrer, direktiver, konsepter og instruksjoner.
- Daglig ansvar for lokalt samarbeid, samvirke og nettverksbygging med sivile partnere og lokale myndigheter som politidistrikter, fylkesmenn, utvalgte kommuner, relevante etater og næringsliv av særlig samfunns viktig karakter.

Territorielle operasjoner er operasjoner hvor landstyrker, gjerne koordinert med andre fellesoperative ressurser og sivile etater, fokuserer på å beskytte militære kapabiliteter, kritisk infrastruktur og befolkningen i et definert landområde. Hovedelementene i territoriale operasjoner er vakthold og sikring av viktige militære og sivile objektinfrastruktur, territoriell overvåking og kontroll, tilrettelegging for og mottak av mobile landstyrker og allierte forsterkninger, og sivil-militært samarbeid på lokalt og regionalt nivå.

Beskrivelsene av [LTA](#) og [TO](#) er hentet fra Forsvaret (2014a).

Enkelte foreslår konkret å stille krav om å ha kommunale beredskapsråd, der både det tenkelige og utenkelige kan diskuteres. Informantene foreslår også at Heimevernet må bedre sin interaksjon med kommunene og i større grad bygge nettverk lokalt, slik at samordningslinjene på alle nivå fungerer:

“Forståelse for samhandling og handlingsberedskap bygges gjennom interaksjon.”^S

5.3.4.2 Klargjøring av Heimevernsstabens kontrollspenn

Flere påpeker at premissene for ivaretagelse av det territoriale ansvaret ble utarbeidet før sjef Heimevernet fikk en operativ rolle og før [HVST TOS](#) ble opprettet. Dette ledelsesnivået skal lede heimevernsdistriktene, men er ikke gitt et formelt ansvar for sivil-militær interaksjon, slik det ble illustrert i boks 5.7. Enkelte mener derfor at vi må ta høyde for at mekanismene har endret seg og at vi må se på rolleinnstillingen mellom nivåene. Samtidig kommenteres det at man må spørre seg hvilket kontrollspenn [HVST](#) skal ha:

“Det er på tide å se på hvordan dette nå skal arronderes [...] Rolledelingen mellom nivåene må ta inn over seg at ting har endret seg.”^M

Enkelte mener at det å etablere en taktisk kommando hos Heimevernsstabens, samtidig som [FOH](#) beholder det militære koordineringsansvaret overfor direktoratsnivået, gjør at vi ikke utnytter

muligheten til en tettere og sterkere samordning mellom Forsvaret og det sivile samfunn. Dette fordi Heimevernsstaben, som samordner distriktene, ikke har et formelt ansvar for sivil-militær koordinering:

“[HVST] TOS har en uklar rolle [med tanke på] sivil-militært samarbeid. TOS ble etablert for å redusere kontrollspennet til FOH [...] HV-staben må betraktes som del av FOH sitt ledelsesapparat. Når ting har endret seg er det naturlig å gi sjef HV territorielt ansvar. Det er naturlig at myndighet følger ansvar.”^M

5.3.4.3 Sjef Heimevernet med territorielt ansvar for hele landet?

På bakgrunn av det som er beskrevet over, mener enkelte derfor at det bør vurderes hvorvidt sjef Heimevernet bør få tildelt territorielt ansvar for hele landet, samt å få ansvar for samvirke med en utvalgt del av direktoratsnivået, for eksempel med DSB og POD. De mener dette vil skape en bedre sammenheng i systemet, i og med at distriktene samvirker med fylkesnivået, samt at områdesjefene samvirker med kommunene. Disse informantene påpeker i tillegg at dette ikke fratår FOH muligheten til å beslutte annerledes dersom situasjonen krever det, men at en slik endring sikrer en bedre etterlevelse av de fire prinsippene til grunn for beredskapsarbeidet (se boks 5.5).

“Prinsippene i beredskapsarbeidet [nærhet, likhet, ansvar og samvirke] er bra.”^M

“Vi må bli flinkere til å tenke på godt samarbeid. [HVST] TOS får DSB sitt situasjonsbilde som ett eksempel. Disse samordningsmekanismene bør vurderes.”^S

“Premissene for LTA ble utarbeidet før [HVST] TOS ble opprettet. På tide å se på hvordan dette nå skal arronderes. Men man må spørre seg hvilket kontrollspenn TOS skal ha. Rolledeling mellom nivåene må ta inn over seg at ting har endret seg.”^M

Enkelte andre gir uttrykk for en skepsis mot at Heimevernsstaben skal få et ansvar overfor direktoratsnivået. Argumentet er at FOH trenger å ha det overordnede ansvaret. Disse peker også på at DSB kun har et koordinerende ansvar. Imidlertid påpeker de samme at ansvaret for oppfølgingen mot direktoratsnivået ikke er konsistent:

“Dessuten ivaretar FST, og ikke FOH, forbindelsen mot DSB.”^M

På en annen side mener flere av de samme informantene at Heimevernsstaben må få lov til å ta ansvar i det territoriale domenet og overta flere av oppgavene til FOH. Som et eksempel på dette viste noen av informantene til ivaretagelse av styrkebeskyttelse.²⁴ Et annet eksempel er støtte

²⁴Forsvaret (2016a) beskriver styrkebeskyttelse som i hovedtrekk å ha “fire elementer i seg, [henholdsvis] aktivt forsvar, passivt forsvar, skadereparasjon og forebyggende sikkerhetstjeneste. Disse fire elementene omfatter beskyttelse av personell, materiell, infrastruktur og kritisk dokumentasjon og informasjon mot enhver trussel rettet mot den gitte avdeling eller enhet. [...] *Force Protection* omfatter alle tiltak, direkte eller indirekte, til sikring av en styrkes stridsevne.” Gale og Pickering (2007) beskriver *force protection* som “[all] measures taken to contribute to mission success by preserving freedom of action and operational effectiveness through managing risks and minimizing vulnerabilities to personnel, information, materiel, facilities and activities from all threats”.

til politiet om eksplosivrydding (EOD), der informanter mener at bistandsanmodninger om slike saker bør kunne gå direkte til HVST TOS. Derfor mener enkelte at Heimevernsstaben bør kunne koordinere direkte med enkelte etater:

“FOH sliter med å gi slipp på oppgavene. [HVST] TOS må få lov til å ta ansvar i det territoriale domenet og overta flere av oppgavene til FOH. For eksempel styrkebeskyttelse og støtte til politiet. For eksempel EOD-anmodninger. Bistandsanmodning om slike saker bør kunne gå direkte til HV.”^M

5.3.5 Ny vurdering av geografiske grenser i lys av reformer

Videre er den generelle oppfatningen til et flertall at det primære samarbeidet innenfor rammene av totalforsvaret foregår mellom beredskapsaktører på fylkes- og kommunalt nivå. Spesielt framheves betydningen av samvirke mellom Fylkesmannen, politidistrikt og heimevernsdistriktet. I den forbindelse uttrykker enkelte frustrasjon over at blant annet politireformen, regionreformen og reformer i Forsvaret gjennomføres uten at det tas høyde for beredskapssammenhengene. Et flertall peker på at overlappende geografiske ansvarsområder er viktige for at samordning i tidskritiske og ressurskrevende situasjoner kan skje mest mulig effektivt. De peker også på at den gjennomførte politireformen og den pågående regionreformen gjør det stadig vanskeligere å følge de fire prinsippene som er lagt til grunn for beredskapsarbeidet (se boks 5.5 for prinsippene).

“De geografiske ansvarsområdene skaper utfordringer. Samordning må til. Likhet skaper mindre usikkerhet og større forutsigbarhet. Det tar lang tid å innarbeide nye rutiner.”^S

For å kunne sikre en best mulig interaksjon med Heimevernets viktigste samarbeidspartnere mener flere av informantene at det må vurderes hvorvidt heimevernsdistriktenes geografiske ansvarsområder (teiggrensler) bør endres i framtiden. Én mulighet er å følge de nye fylkesinndelingene. En annen er å følge politidistriktene og den siste muligheten er å ta mest hensyn til militære behov:

“Det er utrolig at reformene kan gjennomføres uten at en tar høyde for beredskapsdimensjonen. Politiet, Sivilforsvaret og HV bør ha overlappende ansvarsområder. I dag er dette ikke effektivt. Fylkesmannens rolle er komplisert. Samordningsrollen er uklar. Skal kun gi råd og bryr seg i stort om hva som skal gjøres når naturkatastrofer og ekstremvær er nært forestående. En tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet er nødvendig med tanke på juridiske utfordringer. Dette er for uklart i dag.”^S

5.3.5.1 Følge ny regioninndeling: Fylkesmannens samordningsansvar

Med unntak av betydningen av å ha sammenfallende geografiske ansvarsområder for å kunne redusere utfordringene i beredskaps- og håndteringssammenheng, er det ikke en entydig oppfatning blant informantene hvilken tilknytning som er mest gunstig dersom Heimevernet skal endre sine

geografiske ansvarsområder. Enkelte heller mot den oppfatning at Heimevernet bør følge ny fylkesinndeling. Argumentene for dette er Fylkesmannens samordningsansvar relativt til det faktum at Forsvaret er mer avhengig av sivile ressurser enn tidligere, og at denne koblingen derfor er blitt viktigst:

“Jeg heller [derfor] mot at HV bør ha samme geografiske ansvarsområde som Fylkesmennene i stedet for politiets.”^S

I tillegg begrunner enkelte samme inndeling med at samvirke med fylkesmannsembetet og de ulike aktørene i fylkesberedskapsrådet er mer komplisert enn det å samvirke med politiet:

“Politiet er enklest å samarbeide med. Det er vanskeligere å forholde seg til Fylkesmannen.”^M

5.3.5.2 Følge politidistriktenes inndeling: Politiet leder i kriser

Flere har den oppfatning at politidistriktene bør danne utgangspunkt for heimevernsdistriktenes og andre beredskapsaktørers geografiske inndeling:

“Politiet vil være i førersetet i kriser og må løse de samme oppgavene i krig.”^S

“Dersom man kan velge overlappende geografiske ansvarsområder, så bør HV ha det samme som politiet. Politiet skal håndtere de praktiske utfordringer og gjøremål. Fylkesmannen har en koordinerende rolle, men man må også se hva som er hensiktsmessig for å kunne lede HV.”^S

Videre argumenterer flere med at framtidens trusler ikke vil gi oss tid til avklaringer og at det operative samarbeidet mellom politiet og Forsvaret derfor må bli mer sømløst. Med andre ord påpeker de at operative gjøremål og behovet for kommando og kontroll henger sammen. Videre argumenterer de med at Fylkesmannen er mer til støtte gjennom samordning og koordinering, samt at samordningsrollen på dette feltet ikke er like avhengig av geografi som for samarbeidet mellom politi og Forsvar:

“Operative gjøremål henger sammen. Fylkesmannen må stole på operative råd. Dersom politiet og HV er i stand til å gi gode råd, så vil det være lettere for Fylkesmannen å samordne.”^S

I den forbindelse viser også flere informanter til at nesten alle beredskapsetater har divergerende geografiske ansvarsområder og at dette er en løsbart problemstilling:

“Vi bruker telefonkonferanser i stedet for å møtes. Dette gir muligheter for å samles uansett inndeling [...] Måten Statens veivesen, NVE [Norges vassdrags- og energidirektorat] og helse er skrudd sammen på er viktigere. De er vår viktigste ressurs.”^S

Den generelle oppfatningen fra flere informanter er at det viktigste med tanke på geografi er å ta høyde for hva som er hensiktsmessig for å kunne lede Heimevernet. Argumenter for dette er blant annet muligheten for å følge opp undergitte avdelinger og kunne etterforsyne disse. Det er heller ikke bare selve grensene som har betydning:

“Vi må også huske at geografisk utstrekning [størrelse på ansvarsområdet] har betydning.”^M

“Blir avstandene for store vil man få geografiske utfordringer.”^S

5.3.5.3 En ytterligere desentralisering til kommunalt nivå

Flere informanter peker på at de militære oppgavene må kunne løses samtidig som interaksjonen med de sivile samarbeidspartnere blir ivaretatt. Flere gir uttrykk for at det kommunale nivået kanskje er viktigere enn fylket i denne sammenheng:

“Nøkkelen er Fylkesberedskapsrådet for samordning. Men lokalt nivå er nøkkelen til den praktiske interaksjon. Her har HV og kommunene den viktigste rollen.”^S

Med tanke på geografisk utstrekning mener enkelte at antall distrikter ikke må reduseres, men heller splittes ytterligere opp. I argumentet for dette ligger evnen til å være motstandsdyktige overfor framtidens trusler, samt at alle hendelser tross alt vil skje i en kommune. Som én sa det:

“Dersom man skal kunne identifisere avvik fra normalsituasjonen og håndtere utfordringer må lokal tilstedeværelse og lokal interaksjon tillegges vekt.”^S

5.3.6 Forholdet mellom Hæren og Heimevernet

5.3.6.1 En felles landmakt? Hæren og Heimevernet er for ulike

Enkelte av informantene påpeker at når forholdet mellom Hæren og Heimevernet behandles, så kommer man ikke utenom de debattene om sammenslåing som har pågått siden Heimevernet ble opprettet, og som var et gjennomgangstema i historiegjennomgangen i kapittel 3. Disse informantene avviser ikke at det å etablere en felles landmakt kan være en mulig utviklingsretning og henviser til flere benyttede argumenter for en sammenslåing:

-
-
- Det kan være fornuftig med enhetlig ledelse (*unity of command*) for å kunne få et felles situasjonsbilde på land.
 - Enhetlig ledelse er en forutsetning for effektiv ledelse av striden på landjorden.
 - Når kvalitetskravene til Heimevernet øker, så øker fornuften i en samordning av den operative dimensjon.

Til slutt påpeker disse informantene at det parallelt med disse argumentene oftest fastslås at særegenhetene til både Hæren og Heimevernet er viktig å ivareta. Med ett unntak hadde alle informantene som uttrykte sin mening om konseptet én landmakt motforestillinger. Hovedargumentet mot en sammenslåing er at Hæren og Heimevernet har så grunnleggende forskjellige funksjoner at en sammenslåing ikke er hensiktsmessig. To representative meninger om dette synet var:

“Hæren skal drive høyteknologisk samvirke og kampoperasjoner. Mens HV skal drive sikringsoperasjoner og skal være pivoten i samvirke med sivile beredskapsaktører. Hæren driver altså med en annen type samvirke. De to forskjellige funksjonene er begge komplekse og kompetansekrevede på hver sin måte.”^M

“Enkelte tror en sammenslåing vil føre til kraftsamling, men dette vil trolig føre til kraftspredning. Dette fordi den ene sjefen med sin stab både vil bindes opp i å lede territorielle operasjoner og i tillegg ha fokus på å bygge opp evnen til høyteknologisk samvirke og kampoperasjoner.”^M

Med ett unntak var rådet fra alle informantene å holde på enkelhet som et prinsipp, slik at hver sjef får mulighet til å konsentrere seg om det de skal være eksperter på. Holdningen er at sjef Hæren i strid bør fokusere på den taktiske bevegelige striden, mens sjef Heimevernet må fokusere på å skape forutsetninger for at striden kan gjennomføres. Det påpekes videre at FOH sin rolle nettopp er å lede Forsvarets forskjellige funksjonsområder.

“Territorielle operasjoner er noe annet enn kampoperasjoner. Forskjellige type oppdrag gjør det fordelaktig å skille. Å ha ledelsesapparat som er innrettet mot funksjon og det faglige er lurt. Vi må bli gode på det vi skal gjøre.”^M

“Hold på enkelhet som et prinsipp. Hæren bør heller fokusere på evne til samvirke med forsterkninger eller å kunne lede en mindre alliert forsterkning.”^S

Den generelle tilbakemeldingen er at to ledelselementer er nødvendig for at både Hæren og Heimevernet skal kunne bli gode på hvert sitt område. Respondentene mener at dette ikke bryter med begrepet enhetlig kommando, da begrepet må sees opp mot Hærens og Heimevernets rolle og funksjon. De peker også på at begrepet i tillegg må kobles mot begrepene enhetlig hensikt og enhetlig innsats (se boks 5.9).

“Det er derfor vanskelig å se positive effekter ved en sammenslåing, som ei heller har et økonomisk innsparingspotensial. Det er snarere motsatt. Et økt kompetansebehov i den staben som skal lede den andre, vil i realiteten kunne medføre økte kostnader.”^M

Boks 5.9 Beskrivelse av enhetlig hensikt, enhetlig innsats og enhetlig kommando i Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)

Enhetlig hensikt (*Unity of Purpose*): En tilstrekkelig grad av felles målsetting og avklaring av ansvarsområder mellom den militære organisasjonen og andre relevante aktører i operasjonsområdet. Muliggjør enhetlig innsats.

Enhetlig innsats (*Unity of Effort*): Aktiviteter og ressursinnsats for å oppnå ett eller flere felles mål. Muliggjøres av enhetlig kommando og hensikt.

Enhetlig kommando (*Unity of Command*): Ansvar og myndighet er tydelig avklart, og muliggjør dermed effektiv ledelse og utnyttelse av de militære styrkene i operasjonen.

Beskrivelsene er hentet fra Forsvaret (2014a; s. 214).

Et annet forhold som bemerkes fra flere er at teknologien har endret Hærens rolle. Det handler ikke lenger bare om støtte til landoperasjoner, men at Hæren skal støtte fellesoperasjoner slik at strategiske mål kan slås ut. Med andre ord skal altså Hæren skape forutsetninger for øvrige stridskrefter gjennom å bremse eller stanse en motstander, slik at slagkraften fra øvrige plattformer kan prioriteres mot riktige mål:

“Skal hammeren ha effekt må man ha en ambolt.”^M

Et stort flertall av informantene påpeker at en felles landmakt ikke vil gjøre det enklere å koordinere fellesoperasjoner. Flere informanter henviser også til at USAs nye interesse for Europa kan medføre at Norge må være forberedt på å håndtere en eventuell invasjon i Nord-Norge over lengre tid alene eller med mindre alliert støtte enn det vi ønsker:

“I lys av dette bør kanskje Hæren fokusere på ytterligere å bygge opp evnen til å samvirke med allierte forsterkninger og eventuelt øke evnen til å lede en mindre alliert forsterkning i Natos flanke. Dette er viktig fordi det å få økt synergi ut av et høyteknologisk samvirke med allierte stridskrefter er kompetansekrevene.”^M

5.3.6.2 Heimevernet som tilrettelegger for Hæren

Et stort flertall av informantene mener at Heimevernet må legge forholdene til rette for at Hæren skal kunne fokusere på å levere kampkraft i samvirke med øvrige stridskrefter og på å bevare sin mobilitet. Forutsetningen for dette er en tett interaksjon med sivile samarbeidspartnere, slik at totalforsvaret evner å understøtte Forsvaret.

“Det er relevant å ha et HV som har en geografisk tilknytning og som kan drive overvåkning. For eksempel fly sivile droner, kjøre rundt, bruke sivile fartøy og ellers alt som skal til for å drive overvåkning og kontroll, samt objektsikring. At Hæren skal være den mobile kampkraften er en fornuftig fordeling.”^M

“Viktigste oppgave til HV er tilstedeværelse på grunn av forankring i befolkningen, objektsikring og mottak av allierte. HV må utrustes med teknologi som er relevant for oppgaven.”^S

5.3.6.3 Synergier gjennom samtrening

Imidlertid mener flere at det er behov for å hente ut flere synergier i samvirket mellom Hæren og Heimevernet. Samtrening lokalt og på taktisk kommandonivå er ett eksempel. Et annet eksempel handler om en konseptuell tilnærming til samvirke i strid, herunder hva slags strid som bør føres på okkupert område og i stridens bakre områder. Samtidig advarer flere mot å tilføre for mye moderne kampkraft til Heimevernet. Årsaken til dette er at det er kompetansekrevende, samt at det vil bringe fokuset vekk fra kjerneoppgavene til Heimevernet. Mange mener i stedet at det er mer fornuftig å tilføre eventuelle økte ressurser innenfor dette området til Hæren, som allerede har kompetansen og samvirkesystemet på plass.

“HV's genuine merverdi må utvikles. Blir man for spisset [sett mot] andres spesialfunksjoner går man feil vei.”^M

“HV med våpen spredt ut over det ganske land vil påvirke en motstanders kalkyle. Poenget er å hindre krig. Få en motstander til å velge noe annet. HV avskrekker som en del av totalforsvaret og er del av terskelen. Men man må avveie hvor mye kampkraft HV skal [sett opp mot] en styrking av øvrige Forsvarsgrener [da det er materiell- og kompetansekrevende ...] I krig må HV fortsatt løse de samme oppdrag. Overvåkning, sikring og interaksjon med det sivile samfunn. Bli god på det. [HV må] sikre at kampkraften [hær-, sjø- og luftstridskrefter med videre] kan fokusere på kampoperasjoner, slik at vi unngår at de fokuserer på egne sikringsbehov.”^M

“I krig [bør HV] tilrettelegge for mobile operasjoner og bidra til å frata motstanderen handlefrihet [...] Det bør utarbeides en plan og et konsept for å operere på dypet og på okkupert område [...] HV bør kunne løse selvstendige oppdrag som del av Hærens plan.”^M

“Lokalkjennskap gjør at synergiene av tilgjengelige ressurser blir større. Det umulige blir mulig.”^S

5.3.6.4 Kommandolinjer i krig og fred: Skepsis til Finnmark landforsvar

På en annen side bemerker enkelte at Hærens stridskrefter vil kunne legges under Natos kommando, mens Heimevernet vil bli beholdt under nasjonal kommando. Et flertall er derfor også skeptiske

til de besluttede kommandolinjene gjennom etableringen av Finnmark landforsvar (FLF) og hvem som bør ha LTA. Flere av informantene uttaler at etableringen av FLF²⁵ bryter med prinsippet om enhetlig ledelse og likhetsprinsippet i beredskapsarbeidet. Flertallet argumenterer med det grunnleggende prinsippet om at vi må trene på samme måte som når vi sloss, slik at vi slipper å løse opp i sammenfiltringene når kommandoforhold skifter. De fastslår derfor at det er gunstig å beholde de samme kommandolinjer i fred som i krig. Informantene presiserer at dette ikke utelukker at Heimevernet kan samvirke med, og støtte, både Hæren og allierte. Flere påpeker i denne sammenheng viktigheten av at vi ikke binder de få skarpe og mobile ressursene vi har opp i sikringstiltak og stasjonære oppgaver som kan løses av Heimevernet:

“Vi må kunne differensiere slik at noen har evne til høyintensiv krig og andre har mer stasjonære og lokale oppgaver.”^M

“FLF er keiserens nye klær.”^S

5.3.6.5 Heimevernet som bindeledd mot sivilsamfunnet, ikke en territoriell hær

Flertallet av informantene mener at den betydningen interaksjonen mot det sivile samfunn har for forsvarsevnen og forsvarsviljen ikke må undervurderes:

“HV bør ikke bli en territoriell hær. Svaret er ikke ildkraft i HV. Kraften ligger ikke der, men i evnen til å få samfunnet til å skape synergi for Forsvaret.”^M

Samtidig påpeker flere at det å ha en væpnet militær beredskapsorganisasjon som HV til stede over alt i Norge trolig bidrar til økt usikkerhet hos en motstander og som dermed har en avskrekkende effekt i seg selv:

“HV med våpen spredt ut over det ganske land vil påvirke en motstanders kalkyle. Det er *Deterrence By Being*.”^M

Et stort flertall er opptatt av at det viktigste begrunnelsen for Heimevernet ligger i lokal tilstedeværelse, nettverksbygging og ivaretagelse av dagens oppgaver. Foruten å sørge for at det sivile samfunn kan understøtte Forsvaret, mener de at sikring av infrastruktur er vesentlig for forsvarsevnen og for å kunne fokusere egne ressurser mot løsning av tildelte oppgaver:

“Forsvaret fungerer ikke uten et velfungerende samfunn rundt [...] Knytningen mot det sivile er HVs framtidige rolle. HV må sikre de verdiene vi ønsker å sikre.”^M

²⁵Med virkning fra 1. januar 2019 ble Hærens og Heimevernets avdelinger i Finnmark samles under én felles ledelse, under navnet Finnmark landforsvar (FLF), lokalisert på Porsangmoen (se Leraand, 2019).

5.3.7 Samvirke med øvrige avdelinger i Forsvaret

I dette siste avsnittet følger noen momenter informanter har påpekt om Heimevernet og øvrige avdelinger i Forsvaret. Informantene er ikke nødvendigvis fra de avdelingene som omtales, men har erfaring fra, eller har arbeidet tett med, disse.

5.3.7.1 Logistikk: Sikring av forsynings- og framføringsakser

Representanter med tilknytning til FLO påpeker at behovet for objektsikring ikke bare er stasjonært og vektlegger betydningen av sikre forsynings- og framføringsakser:

“Man må ha evne til å kunne flytte og være fleksibel i tilnærming.”^S

I tillegg mener de at Heimevernet bør interagere mer mot det sivile næringsliv, slik at Forsvarets totale nettverk blir styrket:

“Man bør etablere robuste samvirkemekanismer. Det fungerer bra med tanke på fylkesberedskapsråd. Men vi burde også etablere mekanismer med tanke på bruk av sivile firmaer.”^M

5.3.7.2 Etterretning: Lokal tilstedeværelse

Representantene som uttalte seg om Heimevernets rolle med tanke på forholdet til PST og Etterretningstjenesten (ETJ) var svært opptatte av betydningen av lokal tilstedeværelse, da lokalkunnskap er en forutsetning for å kunne identifisere avvik fra normalsituasjoner og følgelig viktig for evnen til å kunne predikere trusselbildet:

“Å avdekke påvirkning er kjempekrevene [...] Det er viktig med lokal tilknytning for å kunne oppdage virkelige avvik fra normalen. Man må ha kjennskap til hva som er normalt.”^S

“Heimevernet evner å se hva som ikke er normalt. Nærhet til lokalmiljøet er viktig for å kunne få SA [*situation awareness* – situasjonsforståelse] og kunne reagere i tide.”^M

Inntrykket fra intervjuene er at Heimevernets tilknytning mot PST på lokalt nivå, og mot andre som sitter på viktig informasjon, bør sees nærmere på. Dette fordi det er en balanse mellom hva Forsvaret juridisk har lov til å innhente informasjon om og hva som er nødvendig i pressede situasjoner. Informantene mener at desentraliserte strukturer er viktig for motstandskraften mot hybride trusler og gir samtidig mulighet for en større situasjonsforståelse. Derfor bør koblingen og informasjonsflyten mellom PST og Etterretningstjenesten på den ene siden, og Heimevernet på den andre siden, utvikles. Det påpekes imidlertid at det er viktig at dette styres gjennom ulike krav til informasjonen, slik at innhenting foregår etter lovverket, samt for å sikre at viktig og riktig informasjon tilflyter de som skal vurdere den:

“Det må komme initiativer for å formalisere samarbeidet [mellom Heimevernet, Etterretningstjenesten og PST]. For å forstå rolle, ansvar og myndighet må kompetanse tilføres og nettverk bygges. Vi må unngå å gå hverandre i næringen. Kvalitet på innrapportering krever kompetanse på hva en skal se etter.”^S

5.3.7.3 *Sjøforsvaret: Manglende sikring av sjøsiden og behov for støtte til alliert mottak*

En bekymring flere gir uttrykk for omhandler kystsonen og at det var feil å legge ned SHV. Begrunnelsen for dette er at de fleste av Norges verdier skapes langs kysten, der også folk flest bor, samt at det vil være enkelt for en motstander å slå til fra sjøsiden. Flere påpeker derfor at det ikke ble tatt tilstrekkelig høyde for at mange viktige objekter har en sjøside:

“Det er få som kan drive overvåkning langs kysten. Når Sjøheimevernet ble nedlagt glemte vi at objekter har en sjøside.”^M

Videre er meningen til informantene at nedleggelsen har ført til en betydelig redusert evne til å overvåke, detektere og rapportere avvik fra normalsituasjonen langs kysten. Flere påpeker at det er de maritime funksjonene de er ute etter, ikke nødvendigvis SHV som organisasjon:

“Kystverket og losvesenet er på hele tiden og vet hva som skjer langs kysten. De jobber med dette hver dag og vet hva som er naturlig. Man bør derfor ta utgangspunkt i sivile strukturer når en skal diskutere utnyttelse av kapasiteter [...] Det viktigste er å ha en gripbar ressurs som både befolkningen og politikerne kan akseptere.”^M

Representantene fra Sjøforsvaret meddeler også at Forsvaret skulle ha hatt den kapasiteten som SHV representerte. I tillegg til objektsikring, overvåkning og kontroll i kystsonen, forteller de at styrkebeskyttelse er en viktig oppgave, som verken er Marinens eller Kystvaktens oppgave i dag:

“Vi ser tydelig konturen av at vi savner kapasiteten som Sjøheimevernet representerte. Styrkebeskyttelsesbiten er den viktigste. Dette er ikke Marinens eller Kystvaktens oppgave. Det er stadig mer besøk fra allierte som krever styrkebeskyttelse. Styrkebeskyttelsesbehovet dekkes ikke.”^M

Informantene viser videre til at USA har planer for hvordan de skal tilnærme seg det europeiske teater, der bruk av maritime ressurser er en vesentlig del av dette. Både den stadige økningen i flåtebesøk fra våre allierte, og dersom Norge skulle bli oppmarsjområde for våre allierte, synliggjør at styrkebeskyttelsesbehovet på sjøen er stort og nødvendig for å kunne vise troverdighet overfor Nato. I tillegg vises det til Sjøforsvarets eget behov for vakthold og sikring, for eksempel når det gjelder fartøy som skal til kai for vedlikehold.

“Sjøforsvaret bruker mye ressurser på å løse oppgaver som Sjøheimevernet gjorde tidligere. Vi har behov for vakt og sikring for eksempel når fartøy skal til kai for vedlikehold.”^M

Imidlertid er det delte meninger blant informantene om hvordan dette bør løses i framtiden. På den ene siden foreslås bruk av rekvirerte fartøy med militær sjef eller mannskaper og at dette bør være en integrert del av Heimevernet. På den andre siden foreslås det å bygge kapasiteter rundt Kystjegerkommandoen (KJK) og la de løse flere oppgaver. Det er imidlertid enighet om at det å knytte til seg sivile ressurser, samt det å koble seg mot kystradarkjeden, Kystverket, losvesenet og andre sivile aktører er viktig. Tilbakemeldingen fra informantene er at Heimevernet bør se på hvordan funksjonen "Sjøheimevernet" kan ivaretas, slik at Sjøforsvarets evne til å løse andre viktige oppgaver kan skjermes:

"Det er ikke nødvendigvis behov for å reetablere Sjøheimevernet, men [HV] må ha rekkevidde til å få situasjonsforståelse og ha evne til å håndtere trusler fra sjøsiden."^M

"Det bør opprettes et sjøheimevern, men i annen form og farge. Majoriteten av befolkningen bor langs kysten og de fleste verdiene skaper der. Den reelle kapasiteten i MPA [overvåkningsfly] og kystvakten er for liten. Dette skaper utfordringer i håndtering av utfordringer. Vi bør ha en maritim pakke som kan støtte politiet og løse militære oppgaver. Dette kan løses gjennom rekvirerte fartøyer med sivile mannskaper og med militær sjef."^M

"Nedleggelse av Sjøheimevernet var en ulykke. Verdiene og folk bor i kystsonen. Hvordan finne ut hvem som står bak hvis vi ikke står på vakt? Det er funksjonen vi er ute etter, ikke organisasjonen."^M

I tillegg påpeker informantene at alliert mottak på land også har et omfang som ikke må underverdes, da det både er dynamisk og fysisk i størrelse. Det å motta materiell, koble personell og materiell sammen, og å trene for å kunne bli klare til strid, medfører at det må tas grep for både å kunne ivareta vertslandsstøtterollen og behovene til det sivile samfunn:

"[...] det er lite fokus på den sikkerhetspolitiske biten. Natos 7 basiskrav til artikkel 3 gjør dette aktuelt. Dette er i realiteten krav til Norge og skaper balanse mellom sivil og militær tilnærming. Begge er viktige."^S

Tilbakemeldingen er at nettverk og samfunnskunnskap er vesentlig for å få dette til, samt at det ikke finnes andre aktører som kan lede dette på samme måte som det Heimevernet er i stand til:

"Forståelse om trussel hentes inn gjennom PST lokalt og fra FOH. Kvalitet gis gjennom samarbeid mellom politiet og HV. Trusselforståelsen og behovene i det sivile samfunn vil bestemme hvor mye HV skal involvere seg."^M

Mange mener at hvis våre allierte må sikre seg selv, vil det gå ut over deres evne til å gjøre seg klar til strid. Flere påpeker at samvirkemekanismene har et utviklingspotensial. For eksempel må det avklares hvilken rolle sjef Heimevernet skal ha opp mot alliert styrkesjef, og det må avklares hvordan de taktiske kommandoene bør forholde seg til hverandre. Roller, ansvar og myndighet må tydeliggjøres og trenes, slik at de ulike aktørene på de forskjellige nivåene og nivåene i mellom forholder seg til hverandre på en sømløs måte.

“USA har planer for hvordan tilnærme seg det Europeiske teater. Bruk av maritime ressurser er vesentlig del av dette. Dette innebærer styrkebeskyttelse dersom Norge blir oppmarsjomsråde for våre allierte. Vi må vise troverdighet. Styrkebeskyttelse er en vesentlig del. Her har vi behov for kapasiteter SHV hadde. Må være en integrert del av HV ledet av [HVST] TOS [...] HVs største utfordringer er å drive styrkebeskyttelse og sikre objekter med sjøfront.”^M

5.3.7.4 Luftforsvaret: Integrasjon innen baseforsvar og skepsis mot droner og luftvern

Flere av informantene med tilknytning Luftforsvaret minner om at kampflybasene også har en sjøside som Heimevernet må kunne beskytte:

“Luftmakt starter og stopper på bakken, derfor vil sikring og beskyttelse av infrastruktur være hovedoppgaven til HV i framtiden.”^M

Informantene med tilknytning Luftforsvaret mener ikke nødvendigvis at dette betyr at det er behov for å reetablere et Sjøheimevern. Imidlertid må Heimevernet ha rekkevidde til å få situasjonsforståelse, og de må ha evne til å håndtere trusler fra sjøsiden. Videre er et godt baseforsvar avhengig av god kommando, kontroll og informasjonssystemer (K2IS). Heimevernet må derfor være en synkronisert og integrert del av Luftforsvarets baseforsvar. Her mener også informantene med tilknytning Luftforsvaret at det er et utviklingspotensial, da vi også snakker om teknologiske systemer for å kunne bli tilstrekkelig sømløse. De sier også at kampflybasene i tillegg vil ha behov for en gjenoppbyggingskapasitet og Heimevernet må derfor ha tilgang til nødvendig kompetanse:

“Fundamentet til HV slik det er i dag er godt og konseptet bør ikke endres. HV må ha mulighet til å dekke bredden av oppgavene. Det vil si prioritere og spisse oppgavene til HV ytterligere. Sikring og beskyttelse av infrastruktur er også hovedoppgaven til HV i framtiden [...] HV må være innrettet for basesikkerhet, synkronisert og integrert i Luftforsvaret. Her er vi ikke interoperable i dag, da vi snakker om teknologiske systemer. Kampflybasene har behov for gjenoppbyggingskapasitet og HV må ha tilgang til nødvendig kompetanse.”^M

Informantene med tilknytning Luftforsvaret er imidlertid skeptiske til tilføring av kapasiteter som bærbar luftvern og droner. Bekymringen dreier seg i hovedsak om luftromskontroll. En eventuell tilføring av slike kapasiteter er avhengig av sertifisering og kompetanse, og må integreres mot Luftforsvaret for å kunne ivareta flysikkerheten. På den andre siden kan droner overvåke oss og bære våpen. Det er altså en balanse mellom beskyttelse og egne styrkers behov for å løse oppdrag. Informantene uttaler videre at alle militære styrker bør kunne gi måldata, fordi det man observerer bør kunne omsettes til data andre kan gjøre noe med. Det påpekes at dette igjen er avhengig av K2IS. Det påpekes at Heimevernet må få mulighet til å dekke bredden av sine oppgaver, men at det viktigste er å prioritere:

“Man må unngå å bli for spisset [med tanke på] andres spesialfunksjoner og heller fortsette å være komplementære [med] hverandre. HVs genuine merverdi må derfor videreutvikles.”^M

5.3.7.5 *Spesialstyrker: Lokale nettverk og lokalkunnskap*

Informantene med tilknytning Forsvarets spesialstyrker (FS) er opptatt av at Heimevernet har en stor grad av lokal tilhørighet og har stor lokalkunnskap. For FS er Heimevernets nettverk og kompetanse en viktig forutsetning for deres evne til å løse sine oppdrag. Med dette mener informantene både å hente ut den lokale situasjonsforståelsen, slik at oppdragene kan løses mest mulig effektivt, men også for å redusere risiko og for å ivareta egen utholdenhet i strid. Informantene påpeker at Heimevernet er et viktig støtteelement for spesialstyrkeoperasjoner og at denne interaksjonen bør utvikles. For eksempel kan FS trene på militær assistanse. Samtidig vil en slik tilnærming være til støtte for Heimevernets trening og oppdragsløsning:

“Dette skaper synergi begge veier og vil også kunne skape en usikkerhet [for] en motstander.”^S

5.3.7.6 *Cyberforsvaret: Utnyttelse av lokale nettverk*

Informantene med tilknytning Cyberforsvaret ser også en fordel i å utvikle et tettere samarbeid med Heimevernet. Dette gjelder både med tanke på cybersikkerhet som i dette tilfelle handler om deteksjon av avvik, rapportering og analyse, men også for å kunne få støtte til planlegging av egne oppdrag lokalt. Utnyttelse av de nettverk Heimevernet besitter er igjen sentralt for disse informantene:

“Cyber trenger støtte til å planlegge en operasjon der det er stridshandlinger. Et samarbeid med HV vil være til hjelp.”^M

5.3.7.7 *Forsvarets sanitet: Klarere samvirkemekanismer og felles sanitetsetterretning*

Representantene fra FSAN uttrykker en kommando- og kontrollutfordring med tanke på evakuering av syke og sårede fra stridsområdet. I hovedsak er dette begrunnet i at de formelle koblingene mot det sivile helseapparatet er uklare på nivåene over heimevernsdistriktene. Dermed er det usikkert hvordan samvirkemekanismene totalt sett vil fungere. Informantene ser derfor et behov for å se på den komplette evakueringskjeden, hvem som skal ha ansvar og hvilke roller de ulike aktørene skal ha. De mener at det er et potensiale i Heimevernet, og de anser at Heimevernet kan fylle en større rolle i en helhetlig evakueringskjede. For eksempel mener de at det bør vurderes om sanitetsetterretning og -rapportering kan være felles:

“HV bør kunne få en større rolle i evakueringskjeden. Vi har en K2-utfordring [kommando og kontroll] som er uløst. Det er uklart hva som skjer bak brigaden og FSAN. Sanitetsetterretning og rapportering bør kanskje være felles? [...] Vi må se på den komplette evakueringskjeden og hvem som skal ha ansvar og hvilke roller de skal ha.”^M

Boks 5.10 Oppsummering av synet på Heimevernets rolle i framtiden

Det er en tilnærmet unison oppfatning om at Norge trenger en militær beredskapsressurs som det Heimevernet representerer. Ifølge informantene kan verken politiet, Siviltforsvaret eller andre ivareta Heimevernets rolle i hele krisespekteret.

Når det gjelder sivilt-militært samvirke mener samtlige at tanken bak dagens innretning er god. Imidlertid etterlyser enkelte en sivil-militær samvirkerolle for HVST TOS. I tillegg gir mange uttrykk for at interaksjonen mot Heimevernets samvirkepartnere må videreutvikles. Flere påpeker også at kommunene må få krav om å ha etablerte beredskapsråd for å sikre at arenaer for samvirke er på plass. Enkelte ønsker også at Fylkesmennene får en tydeligere rolle i krig. Det er en tilnærmet unison enighet om at den beste løsningen for å sikre god koordinering på tvers av sektorer og sivilt-militært samvirke hadde vært om alle etater hadde hatt de samme geografiske ansvarsområder.

Flertallet argumenterer for at Heimevernet har komplementære oppgaver sett opp mot de andre avdelingene i Forsvaret, og at disse må beholdes og videreutvikles. Svært mange mener at Heimevernets viktigste rolle er å skape synergier mellom det sivile samfunn og resten av Forsvaret.

Informantene fra det sivile er mer opptatt av at rollen og oppgavene til Heimevernet bør innrettes mer for å kunne støtte det sivile samfunn i kriser. Informantene fra Forsvaret i stort er mest opptatt av Heimevernets funksjon og kampkraft i krig. Imidlertid er de med erfaring fra Heimevernet omtrent like opptatt av samfunnssikkerhetsdimensjonen som de er av statssikkerhetsdimensjonen.

5.4 Noen hovedfunn fra intervjuene

5.4.1 Nettverk og samvirke er suksesskriterier

På bakgrunn av intervjuene oppfatter vi at det viktigste begrunnelsen som framføres av informantene for et heimevern er å kunne håndtere trusler mot landets suverenitet. Imidlertid utfordrer framtidens trusler vår forståelse av hva begreper som behov, krig, krise og trussel egentlig inneholder. Mye tilsier at en tradisjonell forståelse av militærmakt ikke kan legges til grunn, fordi både samfunns- og statssikkerhetsdimensjonen må behandles i sammenheng. Det er derfor avgjørende å forstå mekanismene for krisehåndtering i hele det norske samfunnet før en eventuell kursendring for Heimevernet gjøres.

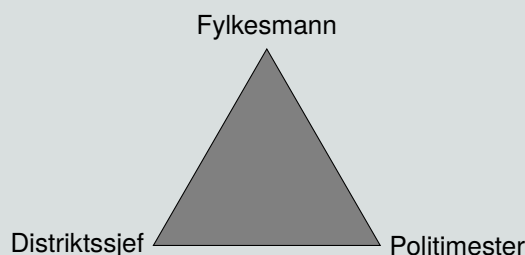
Hovedkonklusjonen fra intervjuene er likevel at grunnideen til Heimevernet, gjennom sin desentraliserte struktur, lokale tilknytning, tilstedeværelse i hele landet, reaksjonsevne og fokus på nettverksbygging, oppfattes å være en riktig innretning i møte med framtidens trusler. Begrepene territorielle operasjoner (TO) og ivaretagelse av lokalt territorielt ansvar (LTA) oppfattes å danne et relevant rammeverk for Heimevernets rolle og oppgaver også i framtiden.

To suksesskriterier utpeker seg: Det ene er betydningen av **nettverk**, som er viktig for å kunne samhandle med det sivile samfunn, for å kunne benytte sivil kompetanse, for å oppdage trusler og for å hente ut de ressurser som finnes i samfunnet på en best mulig måte for Forsvaret og sivilsamfunnet. Det andre er betydningen av **samvirke** (se boks 5.11). Uten tilstrekkelig samvirke vil vi ikke evne å få tilstrekkelig situasjonsforståelse eller framskaffe et godt beslutningsgrunnlag til å agere på best mulig måte. Godt samvirke er også en forutsetning, både for evnen til å håndtere ulike situasjoner og for evnen til å utnytte samfunnets ressurser på best mulig måte. Suksesskriterier for trusselhåndtering framheves å være:

- Felles situasjonsforståelse
- Klare ansvarsforhold
- Kraftsamling av ressurser på tvers av etatene

Boks 5.11 Samvirket mellom Fylkesmann, politimester og distriktssjef i Heimevernet

Informantene mener at fundamentet for evnen til å håndtere situasjoner i krise og krig er betydningen av det sivil-militære samvirket mellom spesielt Fylkesmannen, politimester og distriktssjef i Heimevernet.



Tilsvarende prinsipper understrekes som viktig på kommunalt nivå. I tillegg understrekes betydningen av nettverket ut til befolkningen, aktører, bedrifter og organisasjoner som viktig for motstandsviljen og -evnen.

5.4.2 I retning skarpe eller i retning mindre skarpe operasjoner?

Som beskrevet i forrige avsnitt, er hovedinntrykket blant informantene at Heimevernet allerede er en nødvendig og fleksibel ressurs, men at justeringer er nødvendige for å kunne stå bedre rustet i møte med framtidens trusler. Avhengig av hvilket ambisjonsnivå som skal ligge til grunn, pekte informantene på flere utviklingsbehov og muligheter. Et stort flertall pekte på at Heimevernet fortsatt må være en militær samfunnsikkerhetsressurs med oppgaver omtrent som i dag. Disse informantene mente at hovedvekten må ligge på krigsoppgavene, men at Heimevernet raskt må kunne støtte andre for å bidra til å løse samfunnsikkerhets- og beredskapsutfordringer. Dette behovet blir ikke mindre gitt at skillet mellom stats- og samfunnsikkerhet blir mindre klart enn tidligere og dersom hybride operasjoner blir mer sannsynlige enn tidligere.

Mange av informantene ønsket likevel en økt vektlegging av kampkraft i krig. I grovt kan dette framstilles som to ulike retninger, selv om begge handler om å gi Heimevernet en tydeligere rolle på slagfeltet og gjennom det øke utholdenheten for øvrige stridskrefter i Forsvaret. Fellesnevneren for begge retningene er å øke den avskrekkende effekten av Heimevernet med utgangspunkt i strukturens spredning og reaksjonsevne, fordi dette vil øke uforutsigbarheten overfor en motstander.

Den ene retningen som ble framhevet var tyngre teknologidrevet, og den kan sies å være tilpasset behovet for å kunne håndtere en konvensjonell motstander. For eksempel kan Heimevernet i denne retningen tilføres evne til å lede langtrekkende ild og få bærbart luftvern for å øke stridsevnen. Dette vil blant annet bidra til å skape usikkerhet hos en motstander. Et mer teknologisk avansert heimevern innebærer at evnen til høyteknologisk samvirke med øvrige stridskrefter i Forsvaret må økes. Imidlertid advarte mange av informantene mot en slik kursendring. Hovedbegrunnelsen for dette var utfordringen med å opprettholde den kompetansen som er nødvendig for å løse slike oppgaver sett opp mot det begrensede antallet treningsdager som vi må regne med at er tilgjengelig i løpet av et år. Flere mente at et ønske om økt satsing på høyteknologi burde tilføres Hæren, som allerede har kompetansen og samvirkesystemene på plass.

Den andre retningen som mange framhevet handler om en lav-teknologisk tilnærming, fordi ambisjonsnivået må holdes nede av kompetanse- og kostnadshensyn. Med enkle midler mener informantene at Heimevernet likevel kan utgjøre en forskjell, både med tanke på strid mot trusler i bakke områder og overfor en konvensjonell motstander. Vi snakker her om for eksempel kommunikasjonsødeleggelsestiltak, ildoverfall og anslag som har til hensikt å blokkere eller forstyrre motstander. I tillegg kan ulike narretiltak benyttes, som for eksempel å framvise fiktive kapasiteter, slik at motstanderen må bruke ressurser for å komme ut av villrede. Tilnærmingen ligner på geriljakonseptet til Heimevernet som ble forlatt på 1980-tallet eller det mer moderne svermkonseptet.²⁶ Motforestillingene fra flere av informantene mot dette konseptet var at det ville bli kommando- og kontrollmessig krevende med tanke på strid på dypet. Enkelte pekte på at en løsning med kobling mot spesialstyrkene eller andre som opererer på dypet ville gi muligheter til å kontrollere en slik innsats. En lavteknologisk tilnærming vil kunne sikre at vi evner å fortsette en kamp selv om vi er delvis eller helt okkupert.

5.4.3 Bidrag til samfunnssikkerhet og beredskap blir viktigere

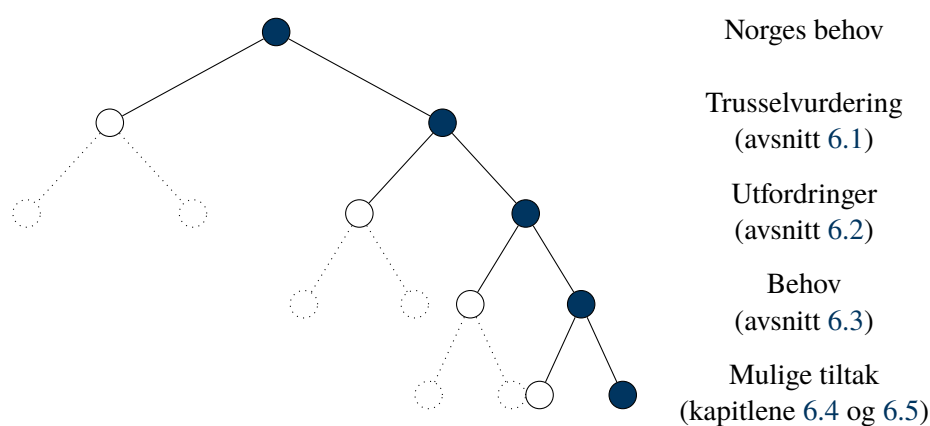
I avsnitt 5.4.2 var vi inne på at informantene anså bidrag til samfunnssikkerhet og beredskap som stadig viktigere. Med samfunnssikkerhets- og beredskapsutfordringer inkluderes vakt- og sikringsoppgaver, samt å ivareta sivil-militær samordning. I denne sammenheng var den samlede oppfatningen at det er viktigere å skape forutsetninger for at øvrige stridskrefter kan konsentrere seg om selve striden, enn at Heimevernet skal bli mer involvert i skarpe operasjoner. Med andre ord mente flertallet av informantene at Heimevernet ikke må lete etter flere oppgaver, men heller

²⁶Svermkonseptet beskrives av Langvad (2013) som "bakkestyrker som settes inn består av svært lette enheter på lag eller gruppe størrelse som raskt kan leveres til det aktuelle området, samt at når de er satt inn vil de operere med stor spredning for å unngå deteksjon [...] enhetene [vil] operere autonomt innenfor sitt område og lete etter egnede mål. [...] Angrepet går inn fra mange retninger og har en begrenset målsetting der prioriteten ligger på å unngå tap av egne styrker. Når det innledende overraskelsesmomentet er oppbrukt, løsriver de små enhetene seg igjen i forskjellige retninger [...] Basert på effekten av angrepet og fiendens reaksjon omgrupperer imidlertid enhetene raskt og pulserer inn for et nytt angrep fra en ny retning. Velger fienden å kraftsamle responsen for å nedkjempe enhetene enkeltvis blir de derfor utsatt for angrep i flanke og rygg." Se også Langvad (2015).

få tydeliggjort og være lojal mot sin rolle, sitt ansvar og sin tildelte myndighet. Dette betyr at Heimevernet trenger å utvikle seg, gjennom at dagens egenskaper må forsterkes for bedre å kunne utnytte de mulighetene som ligger i organisasjonen og i nettverket. En slik tilnærming kan deles i to: Et flertall mener vi bør ta utgangspunkt i å beholde dagens strukturelle innretning, mens enkelte ytrer ønske om å lage en variant med ytterligere desentraliserte og autonome strukturer, da desentralisering og autonomi hos disse ansees å gjøre Heimevernet særlig vanskelig å håndtere for en eventuell angriper.

6 Trusler og mangler

I dette kapitlet går vi stegvis gjennom vår analyse av hva vi mener er de viktigste truslene vi som samfunn må være forberedt på i framtiden, og hvor det i dag mangler kapasiteter. Analysen er basert på de foregående kapitlene, men kan leses uavhengig av disse. Figur 6.1 viser hvordan det ene resonnementet bygger på det forrige. For hvert steg i treet kan det finnes det et utall mulige vurderinger, selv om vi for enkelhets skyld bare har illustrert to i figuren. Det vi anser som den mest relevante vurderingen, visualisert med blå noder, leder oss videre til neste steg. Vi beskriver med andre ord ikke de stiplede grenene i treet i dette kapitlet.



Figur 6.1 Den hierarkiske sammenhengen mellom delene av analysen.

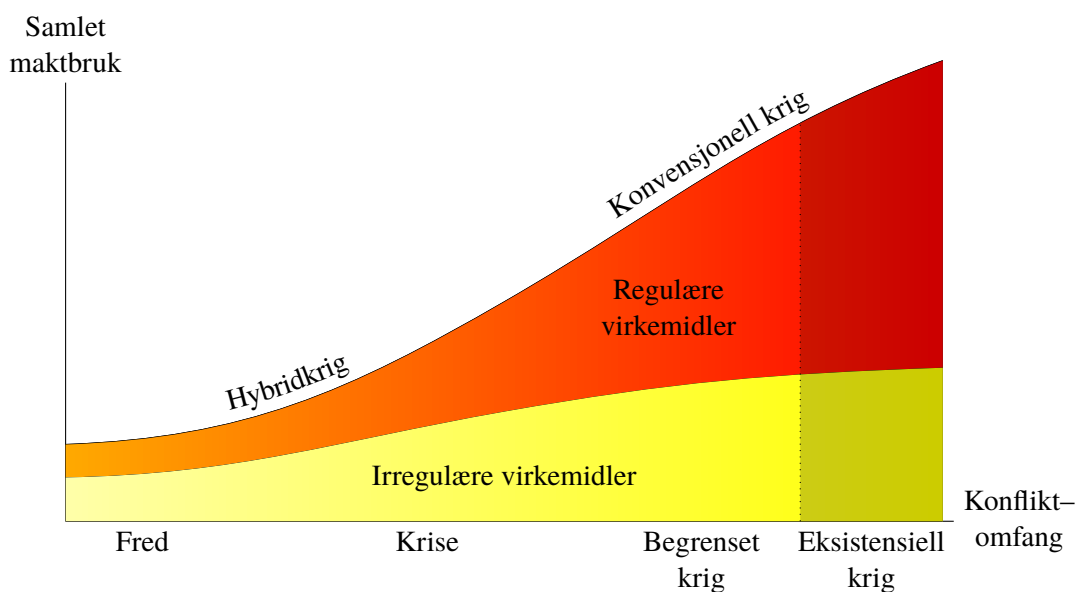
Som beskrevet i kapittel 2, vil tolkninger i ett avsnitt ha følger for tolkningene i senere avsnitt, og leseren vil derfor kunne komme til andre konklusjoner enn oss. Det vil også være slik at jo tidligere leserens oppfatning skulle avvike fra vår, jo mer sannsynlig vil det også være at leserens endelige vurdering avviker fra vår. Som illustrert i figur 6.1, begynner vi analysen med å se på det framtidige trusselbildet Norge står overfor og hvor vi anser at manglene er størst og hvor Heimevernet kan bidra. Basert på dette vurderer vi framtidige utfordringer og deretter hvilke behov samfunnet har og hvilke tiltak som kan tenkes å løse disse behovene.

Som beskrevet i kapittel 1, er formålet med analysen å angi en utviklingsretning for Heimevernet fram mot 2030. Analysen vil påvirke framtidig rolle og oppgaver i kapittel 7, men utgjør ikke et komplett grunnlag for disse. Framtidig rolle og oppgaver vil også bygge på dagens oppgaver og på de tidligere kapitlene i rapporten, selv om disse kan være en del av de stiplede delene av figur 6.1.

6.1 Om trusselbildet Norge står overfor

Det tradisjonelle bildet av krig er for mange nordmenn “et voldelig, men likevel relativt velordnet mellomstatlig oppgjør mellom konvensjonelle militære styrker” (Diesen, 2018; s. 7). Norsk forsvarsplanlegging har derfor i hele perioden etter siste verdenskrig primært vært innrettet mot å

møte et slikt høyintensivt angrep.²⁷ Dagens trusselbilde omtales av mange, også av flere av våre informanter, som mer krevende og komplekst enn under den kalde krigen. Dette skyldes blant annet at overgangene mellom fred, krise og krig er mindre tydelige enn før. Truslene vi står overfor har også et større spenn både i omfang og i maktbruk. I figur 6.2, fra Skjelland mfl. (2019), skiller vi mellom virkemidler som i tradisjonell sammenheng er regulære (stridsvogner, fly og missiler) og irregulære (påvirkningsoperasjoner, sabotasje, terrorisme og cyberoperasjoner).



Figur 6.2 Konfliktspekteret, maktbruk og forholdet mellom regulære og irregulære virkemidler.

FFI definerer hybridkrig som en konflikt der irregulære virkemidler dominerer, men hvor det likevel er innslag av regulære virkemidler (Skjelland mfl., 2019). Konvensjonell krig, der regulære virkemidler dominerer, er den mest alvorlige konfliktsituasjonen. Fordi vi er med i en allianse som er Russland militært overlegen regner vi ikke med at Russland har evne til å føre en eksistensiell krig mot Norge (Johansen, 2006; Åtland mfl., 2018). Eksistensiell krig er derfor skravert i figur 6.2. Selv om konvensjonell krig er den mest alvorlige konfliktførm er det, som også mange informanter vektla, ikke gitt at det er den konfliktførm det er vanskeligst å forsvare seg mot (se boks 6.1).

Hva gjelder sannsynlighet kan det være kostnadseffektivt for en aggressor å gjennomføre et eventuelt angrep mot Norge uten å gå over terskelen for å aktivere Natos artikkel 5. Dersom konvensjonell maktbruk begrenses og situasjonsbildet framstår som mindre svart/hvitt og mer åpent for tolkning, vil det også være enklere å holde andre land utenfor konflikten. Blant annet av denne grunn forventes irregulære virkemidler å bli vanligere i mellomstatlige konflikter, inkludert konflikter som inkluderer Norge (Skjelland mfl., 2019; Åtland mfl., 2018).

Om vi utsettes for irregulære angrep kan det for det første være vanskelig å vite om vi i det hele tatt befinner oss i en konfliktsituasjon, dernest å vite hvor på konfliktskalaen vi befinner oss og hvem

²⁷For eksempel har vi fryktet det såkalte russiske bastionforsvaret, som handler om å nekte Norge og våre allierte tilgang til et maritimt område som inkluderer Norskehavet og Nordsjøen ned til Grønland-Island-Storbritannia-aksen (GIUK-gapet), se for eksempel Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015), Friis (2016) og Ravndal (2016).

Boks 6.1 Hva er vanskeligst å forsvare seg mot – konvensjonell krig eller hybridkrig?

Svaret på dette spørsmålet kan kanskje virke opplagt. Regulær maktanvendelse er særdeles krevende å møte, både for Forsvaret og for den enkelte innbygger, og sivilbefolkningen kan lide mye under en konvensjonell krig. For samfunnet som helhet er det imidlertid visse kjennetegn ved en konvensjonell krig som gjør det mulig å planlegge hvordan man skal håndtere den. Ofte vil situasjonsbildet ligne på noe vi har trent for, og vi møter en kjent motstander med en kjent målsetting. Hvem som har ansvar for hva i statsapparatet er avklart, det samme er hjemmelsgrunnlag og virkemiddelapparat.

Flere av informantene i kapittel 5 pekte på at irregulære trusler gjerne treffer det sivile samfunn mer enn det treffer Forsvaret. Departementene (2019; s. 6) konstaterer at: “[sammensatte] (hybride) trusler visker ut det tradisjonelle skillet mellom fred og krig, og utfordrer tradisjonell ansvarsplassering mellom sivil og militær sektor.” For samfunnet som helhet anser vi derfor at det på mange måter kan være mer komplisert å håndtere irregulære virkemidler enn en konvensjonell krig. Her kan både situasjon, aktør og mål være ukjente. Dermed blir også ansvarsforhold, hjemmelsgrunnlag og virkemiddelapparat ukjente størrelser. I sum er det derfor mulig å hevde at selv om regulære virkemidler er farligst, kan irregulære virkemidler være vanskeligst for samfunnet å håndtere. Selv om Skjelland mfl. (2019) vurderer Forsvaret til å ha en god evne til å motstå hybridkrig, mener vi altså at konklusjonen kan være annerledes for samfunnet som helhet.

som står bak (se boks 6.2 for en utdypning). Dette utfordrer skillet, og ansvarsfordelingen, mellom stats- og samfunnssikkerheten. Stats- og samfunnssikkerhet er heller ikke uavhengige størrelser – dersom den ene bryter sammen, betyr det også problemer for den andre. For Forsvaret er dette viktig, fordi stridsevnen er avhengig av at samfunnsfunksjoner kan opprettholdes.

Retning for analysen

Ved en konvensjonell krig vil Forsvaret ha ansvar for å håndtere trusselen. En lang rekke studier har sett på hva Forsvaret trenger i en krigssituasjon og hva gapene mellom dagens situasjon og ønsket situasjon er (Skjelland mfl., 2019). Behovet for å dekke den hybride trusselen er mindre belyst. Denne typen trusler kan både være kostnadseffektive for en motstander og være vanskelige for samfunnet som helhet å forsvare seg mot. Både trendanalysen i kapittel 4 og informantene i kapittel 5 framhever slike trusler som spesielt relevante og utfordrende for Norge i framtiden. Vi ser derfor grundigere på hybride trusler i neste avsnitt.

Boks 6.2 Kostnadseffektivitet for Russland og Natos artikkel 5

Russland er underlegen Nato militært. Bilateralt er Russland derimot sterkere enn Norge, og det kan derfor være et viktig poeng for Russland å unngå å aktivere Nato-traktatens artikkel 5, som sier at et angrep på ett Nato-medlem er et angrep på alle. Det er derfor ikke gitt at det vil svare seg for Russland å benytte regulære virkemidler i et angrep på Norge, fordi dette vil kunne utløse artikkel 5.^a Når det gjelder irregulære virkemidler blir bildet annerledes: Som et autokrati har Russland langt færre etiske begrensninger å forholde seg til enn vestlige demokratier. Så lenge Russland kan holde nivået på de irregulære virkemidlene under det som kreves for å aktivere Natos artikkel 5, kan de unngå å involvere Nato og derfor være den sterke part.^b

Russland kan også forsøke å høyne terskelen for at andre Nato-land aksepterer at Norge får aktivert artikkel 5, gjennom å drive påvirkningsoperasjoner mot andre Nato-land. Ved å gjennomføre mange mindre operasjoner som hver for seg ligger under hva som utløser artikkel 5, kan Russland likevel oppnå en samlet effekt som kan være en stor utfordring, såkalt salamitaktikk.^c

^aSelv om det er landene selv som erklærer seg angrepet, er det verdt å huske at det ikke er automatikk i at andre land er enige i at artikkel 5 skal aktiveres (se for eksempel Häussler, 2010).

^bEthvert Nato-land kan riktignok innkalle til konsultasjoner etter artikkel 4. Dette er gjort av Tyrkia fire ganger, samt av Polen i forbindelse med Krim-krisen (Nato, 2016b). Konsultasjoner etter artikkel 4 vil være et sterkt signal til en aggressor, men forplikter ikke maktbruk.

^cSalamitaktikk omtales på følgende måte i en Nato-rapport: "A key strength of hybrid tactics, therefore, is that they can progress incrementally towards a threatening situation while remaining under the Article 5 threshold. It is clear that avoiding clear Article 5 violations is in Russias interests. As a result, a form of strategic competition targeting the political, economic, and societal vulnerabilities in the West, while remaining concealed and below the threshold of conventional response, is the most viable option for Russia to achieve its goals today [...] A clear goal of Russias use of hybrid tactics is to sow doubt about the nature and severity of the threat any particular action may pose. Yet, while an individual action may not be perceived as an immediate threat, several actions taken together can add up to a significant challenge for the Alliance – this is often referred to as salami tactics." (Calha, 2015; s. 4).

6.2 Subversjon og samfunnets utfordringer

Som en del av støtten til forsvarssektorens langtidsplanlegging studerer FFI ulike scenarier. FFI deler det militære trusselbildet inn i fem scenarioklasser som representerer ulike grupper av sikkerhetspolitiske utfordringer. I en scenarioklasse er det én eller flere aktører som har ett eller flere mål. Aktørene benytter én eller flere metoder og ett eller flere midler for å oppnå disse målene. Scenarioklassene er oppsummert i boks 6.3.

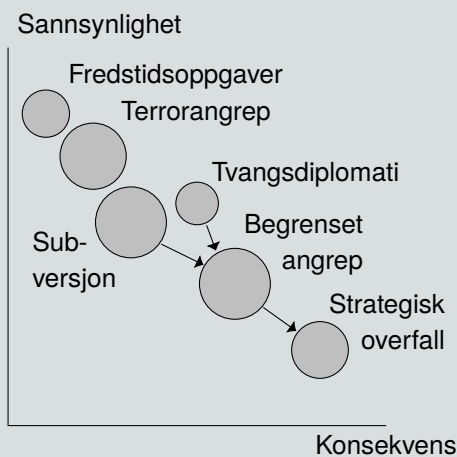
Scenarioklassen subversjon (politisk undergravingsvirksomhet) er ny siden den opprinnelige utformingen av scenarioklassene i Johansen (2006). Subversjon er den scenarioklassen som ligger nærmest de hybride utfordringene vi diskuterte i avsnitt 6.1, og vi tar utgangspunkt i denne i den videre analysen. Siden klassen er ny, har heller ikke forsvarsplanleggingen tradisjonelt vært

Boks 6.3 FFIs fem scenarioklasser

For å analysere Forsvarets samlede evner, og eventuelle gap, deler FFI trusselbildet inn i fem scenarioklasser, som hver representerer ulike sikkerhetspolitiske utfordringer (basert på Skjelland mfl., 2019; Vatne mfl., 2018; Åtland mfl., 2018):

- **Strategisk overfall** er når én eller flere stater benytter omfattende militær innsats for å oppnå en politisk endring og/eller å forsvare egen handlemåte, gjennom å kontrollere deler av norsk territorium ved bruk av omfattende militær innsats.
- **Begrenset angrep** har samme aktør og mål som ved Strategisk overfall, men med mer begrenset militær innsats. Metoden kan i tillegg til å kontrollere deler av norsk territorium også være å angripe norsk infrastruktur eller enkeltpersoner.
- **Tvangsdiplomati** har samme aktør og mål og begrensede militære innsats som middel som ved Begrenset angrep, men metoden er å nekte eller forstyrre norske og/eller allierte militære operasjoner, eller å demonstrere evne og vilje til bruk av militærmakt mot Norge.
- **Subversjon** har igjen samme aktør og mål som i de andre scenarioklassene, men middelet er primært irregulær innsats rettet mot å forstyrre operasjoner eller å angripe infrastruktur eller enkeltpersoner.
- **Terrorangrep** er når ikke-statlige aktører bruker irregulær innsats for å oppnå de samme målene som i de andre scenarioklassene, med ved å angripe norsk infrastruktur eller enkeltpersoner.

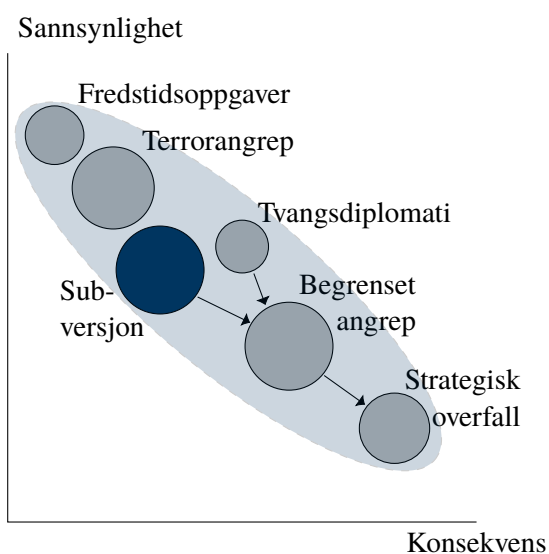
Det er en viss overlapp mellom klassene, og hendelsesforløp kan bevege seg fra én klasse til en annen, som illustrert i figuren til høyre. Sannsynligheter og konsekvenser av de ulike klassene er ikke mulig å tallfeste eksakt, men i grovt anser vi sannsynligheten som mindre, og konsekvensene som større, jo mer omfattende maktbruk det er tale om. Pilene indikerer at en konflikt kan begynne med mindre alvorlige klasser, men eskalere opp til de alvorligste klassene.



I tillegg til disse klassene har FFI også en egen scenarioklasse med krav til Forsvaret i forbindelse med fredstidsoppgaver.

rettet mot denne scenarioklassen tidligere. Formålet med at fremmede makter skulle ønske å velge denne framgangsmåten er å nøytralisere og handlingslamme norske myndigheter, svekke norsk forsvarsevne og forsvarsvilje eller å framtvinge en politisk endring, gjerne uten å gå over terskelen for å utløse Natos artikkel 5, slik vi var inne på i boks 6.2. Dette kan gjøres gjennom politisk og sosial destabilisering av det norske samfunnet gjennom irregulære virkemidler, som cyberangrep, påvirkningsoperasjoner, attentater eller lignende.

I figur 6.3 har vi illustrert hvor tyngden av subversjonsklassen ligger, men også hvordan vi anser at elementer av subversjon kan være et mulig virkemiddel over hele scenariospekteret.²⁸ Flere av informantene beskrev for eksempel hvordan Russland også i fredstid benytter seg av irregulære virkemidler, både gjennom å kartlegge våre sårbarheter og for å påvirke folks oppfatninger, meninger og holdninger.



Figur 6.3 Sannsynlighet og konsekvens for de ulike scenarioklassene, med subversjon spesielt markert.

I boks 6.4 gir vi et eksempel på et mulig forløp av et subversjonsscenario. Et annet dagsaktuelt subversjonsscenario kan leses ut av etterforskningsrapporten etter den russiske innblanding i det amerikanske presidentvalget i 2016 (Mueller, 2019).

Vi anser at subversjonsoperasjoner vil ha verdi for aggressor også i de tyngre scenarioklassene. Subversjon kan blant annet være del av et langsiktig arbeid med å bearbeide en framtidig slagmark, uten at det nødvendigvis finnes klare planer for senere eskalering. Diesen (2013; s. 48) mener blant annet derfor at “[det] viktigste dimensjoneringskriterium for Forsvaret vil være at forsvarsstrukturen lukker eller begrenser mest mulig stormaktens handlingsrom for å skape en krise i det bilaterale forholdet som den kan anvende som legitimering av militær maktbruk.”

Et sentralt poeng med et subversjonsangrep er altså gjerne at det skal være vanskelig å vite hvem som står bak og hva som er formålet (attribusjon). Når denne typen hendelser skjer på tvers av sektorer blir derfor også oppfølgingen komplisert. Begrepet resiliens tar opp i seg mange av

²⁸ At subversjon ikke er en rendyrket scenarioklasse på samme måte som de andre diskuteres også av Vatne mfl. (2018).

Boks 6.4 Et subversjonsscenario

Den russiske generalkonsulen i Kirkenes overfalles plutselig av ukjente gjerningsmenn på fisketur (langt utenfor fiskesesongen). Han finnes blodig og forslått halvveis ute i en elv. Samme dag voldtas og drepes en ung russisk kvinne i nærheten av Kirkenes. Russland krever at Norge tar skritt for å finne gjerningsmennene.

Russland annonserer like etter at de vil begynne seismikkskyting ved Svalbard. Russland anerkjenner ikke den norske økonomiske sonen rundt Svalbard, fordi denne ikke er en del av Svalbardtraktaten og viser til traktatens formulering om "like rett til fiske og fangst". Regjeringen får også signaler fra Storbritannia og Spania om at de ikke er interessert i å bli dratt inn i en konflikt om Svalbard nå.

Etterretningstjenesten får etter hvert bevis for at russiske gjerningsmenn tok seg inn i Norge, banket opp generalkonsulen og deretter tok seg tilbake til Russland. Selv om norske medier får vite dette, sprer russiske statsstyrte medier informasjon i motsatt retning, og det fester seg et inntrykk i deler av befolkningen om at regjeringens manglende evne til å ta vare på egen befolkning forsøkes bortforklart ved å peke på russiske gangstere. Regjeringen forstår nå at Russland benytter irregulære virkemidler, men forstår ikke formålet, utover å anta at det er knyttet til seismikkskytingen ved Svalbard. Russland beskylder på sin side Norge for å spre ondsvinn og russofobi. Forkledd som norske næringsinteresser engasjerer Russland et dyktig norsk PR-byrå, hvorpå pressen går løs på norsk etterretning og regjering, og anklager Norge for å drive politikk framfor etterforskning. På Twitter kommer fordømmende meldinger, også på norsk, men som det viser seg at kommer fra russiske IP-adresser. Meldingene handler blant annet om at Norge og Nato har skitne hender etter Libya-kampanjen.

Russland henter generalkonsulen hjem, hvorpå han på mystisk vis dør på sykehuset. I Russland er regjeringens melding at den norske regjeringen ikke gjør noe for å beskytte russere i Norge. *Russia Today* øker trykket mot den norske utenriksministeren som, sammen med regjeringen, blir stadig mer upopulær. Det eksakte motivet til russerne framstår fortsatt som uklart for regjeringen.

Etterretning fra Russland indikerer etterhvert at Russlands mål er å reforhandle delelinjeavtalen fra 2010. Russland har oppdaget enorme forekomster av et svært verdifullt mineral én nautisk mil vest for delelinjen. Å kreve en reforhandling kan de imidlertid ikke gjøre uten å få det internasjonale samfunnet mot seg. Russland mener derfor offisielt at på samme måte som en alkoholisert Nikita Khrushchev gav bort Krim til Ukraina, gav tsar Nikolai i 1826 bort området fra innerst i Varangerfjorden til Jacobselv i beruset tilstand. Til gjengjeld fikk Russland det lille området Boris Gleb, som er viktig for den russisk-ortodokse kirken.^a Regjeringen forstår endelig Russlands motivasjon – å bytte landområder for å gjenopprette en "historisk urett" og dermed få et påskudd for å reforhandle delelinjeavtalen. På dette tidspunktet er regjeringen satt i en svært svekket posisjon.

Basert på NRK Radioteaterets serie "Kirkenes".

^aSe Zaikov (2011) for historisk bakgrunn.

disse utfordringene. Boks 6.5 beskriver ulike egenskaper ved resiliens i én av de mange ulike definisjonene som finnes av begrepet, samt hvordan resiliens kan stå i motsetning til et ønske om økonomisk effektivitet.

Typiske problemområder innen resiliens er få overlappende kapasiteter (manglende redundans), begrenset evne til å motstå irregulære angrep (manglende ressurstetthet og robusthet), mangelfull koordinering (manglende ressurstetthet, hurtighet og respons) og begrenset evne til gjenoppbygging (manglende evne til innhenting). Under peker vi på noen områder innenfor resiliens vi anser som viktige for Norge å videreutvikle evner innenfor:

- **Situasjonsforståelse:** Flere av informantene i kapittel 5 pekte på at mens vi har vært vant til å tenke på fred, krise og krig som en lineær opptrapping, kan vi nå i større grad befinne oss i alle tilstander samtidig, for eksempel i ulike landsdeler.²⁹ Vi kan med andre ord være langt inne i et angrep før vi i det hele tatt vet at vi er under angrep, og av hvem. Samtidig som hendelsene vil utfolde seg raskt, kan kravet til responstid være kort (Forsvarsdepartementet, 2009a; s. 41; 2012; s. 48). Situasjoner kan også veksle mellom å være militære og sivile, som var tilfelle i saken med den russiske tråleren Elektron fra 2005 (Engebretsen-Skaret, 2012, 2013).
- **Koordinering på tvers av sektorer:** Sektorprinsippet kan føre til “silotenking”, hvor hvert departement tenker på sitt fagområde, uten å se helheten (Romarheim, 2019). De sivile informantene mener generelt at sektorprinsippet fungerer bra, mens flere av informantene fra Forsvaret er av motsatt oppfatning. Ett av funnene i kapittel 5 var også at informantene fra Forsvaret var mest opptatt av konvensjonelle trusler, mens sivile var mest opptatt av trusler i det lavere krisespekteret, som flom, skogbrann og terror. Ulik virkelighetsoppfatning vil opplagt ramme koordineringen. Norsk cybersikkerhet er for eksempel fordelt på flere sektorer,³⁰ hvor det derfor er etablert felles koordineringstiltak. Blant annet Telenor (2018) har pekt på manglende situasjonsforståelse og at cyberhendelser krever ny kapasitet og kompetanse (se også Trædal, 2018).
- **Evne til å stå imot angrep over tid:** Riksrevisjonen har for eksempel gjentatte ganger påpekt at manglende objektsikring kan føre til bortfall av kritiske funksjoner i krise, og at dette “kan få svært alvorlige følger for den nasjonale krisehåndteringen, når riket er i væpnet konflikt, væpnet konflikt truer eller når Norges selvstendighet står i fare” (Riksrevisjonen, 2018; s. 11–12). Dette vil forsterkes ytterligere ved flere samtidige hendelser eller angrep over lang tid (se for eksempel Birkemo og Heireng, 2016). Vi har også begrenset evne til gjenoppbygging: Kapasiteten til håndtering og gjenoppbygging etter for eksempel flom i Gudbrandsdalen kan være tilstrekkelig, men det er et større spørsmål om vi har tilstrekkelige ressurser dersom vi skulle komme under angrep over tid.
- **Evne til å håndtere uforutsette hendelser:** Nær samtlige av informantene i kapittel 5 påpekte vanskene med å spå framtiden. Vi må regne med at uforutsette hendelser vil forekomme oftere, i tråd med at bruken av irregulære virkemidler øker. Blant aktørene som på kort varsel skal møte truslene kan det kreve mer fagkompetanse, mangfold og kreativitet enn i dag (se boks 6.6).

²⁹Her er det på sin plass å poengtere at dersom én del av landet er i krig i tradisjonell forstand, så er hele landet i krig.

³⁰For eksempel gjennom det nasjonale cybersikkerhetssenteret *Norwegian Computer Emergency Response Team* (NorCERT), Felles cyberkoordineringssenter (FCKS), Nasjonalt cyberkriminalitetssenter ved Kripos (NC3), Norsk senter for informasjonssikkerhet (NorSIS), Cybersikkerhetssenteret i Forsvaret med flere.

Boks 6.5 Om resiliens og finansiering av resiliens

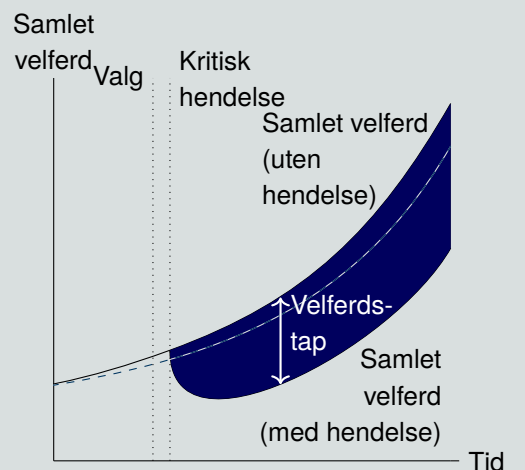
Det finnes en rekke ulike definisjoner av resiliens, se Stavland og Bruvoll (2019). Bruneau mfl. (2003) definerte eksempelvis fire egenskaper ved resiliens:

- **Robusthet** (*Robustness*): Styrken et system har til å motstå et gitt nivå av stress uten å degradere eller tape funksjon.
- **Redundans** (*Redundancy*): I hvor stor grad det finnes overlappende (substituerbare) systemer som kan opprettholde tilfredsstillende ytelse i tilfelle forstyrrelser eller degradering / tap av funksjonalitet i eksisterende system.
- **Ressurstetthet** (*Resourcefulness*): Evnen til å identifisere problemer, prioritere og mobilisere ressurser når noe truer med å forstyrre et system.
- **Hurtighet** (*Rapidity*): Evnen til nå prioriteringer og mål i tide til å begrense tap og unngå framtidige forstyrrelser.

World Economic Forum (2013; s. 38–39) opererer, i tillegg til de tre første egenskapene, med to ytelsesparametre for resiliens:

- **Respons** (*Response*): Evnen til å mobilisere hurtig ved krise. En rask respons krever gode metoder for å samle og kommunisere relevante data, samt at beslutningstakere har evne til raskt å forstå når det er krise.
- **Innhenting** (*Recovery*): Evnen til å returnere til en normaltilstand etter en krise eller hendelse, inkludert evnen et system har til å være fleksibelt og tilpasningsdyktig i møte med trusler. Innhenting krever at det finnes evne og strategier for å tilpasse seg endrede omgivelser.

Resiliens koster penger. Figuren til høyre (inspirert av Leonard og Howitt, 2010a,b) viser utvikling i samlet velferd over tid. Den heltrukne kurven viser utviklingen for et land som prioriterer beredskap lavt. Så lenge ingen krise inntreffer kan midlene som ikke brukes til beredskap investeres i produktiv virksomhet, som gir mulighet for høyere velferd.^a På et tidspunkt kan en kritisk hendelse inntreffe som senker velferden i lang tid framover (det blå arealet). Den stiplede kurven viser en bane der beredskap er prioritert tilstrekkelig høyt til at hendelsen kan unngås eller håndteres uten velferdstap. Ved neste valg har ingen hendelse inntrefft enda. Politikere som har lovet relativt mer velferd enn beredskap har høyere velferdsnivå å vise til, og større sannsynlighet for å bli valgt. Når krisen først inntreffer blir derimot velferdstapet stort.



^aDet er rimelig å gå ut fra at også midler til beredskap gir velferd, men avkastningen kommer enten i form av en unngått krise (som er vanskelig målbar), eller først når krisen kommer. Synlig løpende avkastning er det slik sett derfor lite av.

Boks 6.6 Evne til å håndtere det uforutsette (DU)

Med økt bruk av irregulære virkemidler blir også uforutsette hendelser viktigere å håndtere. Én definisjon av det uforutsette (DU) er “noe som opptrer relativt uventet og med relativt lav sannsynlighet eller forutsigbarhet for dem som opplever og må håndtere det” (Torgersen, 2015; s. 30; se også Kaarstad og Torgersen, 2017; Torgersen, 2018). DU er ikke nødvendigvis mulig å løse basert på enkle, fastlagte prosedyrer (Fornette, Darses og Bourgy, 2015). Jo mer uforutsett en hendelse er, jo vanskeligere er den å forebygge. Slike hendelser må håndteres, gjerne flere av gangen, og vi må trekke lærdommer underveis. Degnepoll (2017) trekker fram tre viktige egenskaper for å kunne håndtere DU:

- **Fagkompetanse:** En beredskapsorganisasjon må øve, trene og drille på aktuelle scenarioer for å ha noe å improvisere over når det uforutsette inntreffer (Lauder, 2009; Pande-Rolfen, 2017). Ved krise er det viktig å kjenne til de rammene man kan bevege seg innenfor (Oddane, 2015).
- **Mangfold:** Det er i seg selv verdifullt å sitte på ulike kompetanse innad i egen organisasjon, for å forstå utviklingen på ulike områder. Det er derfor viktig å unngå å bare selektere personer som ligner på en selv, slik det har vært hevdet at Forsvaret har gjort (Forsvarsdepartementet, 2013; Kristiansen, Boe og Skjæret, 2010; Rones, 2017).
- **Kreativitet:** Kreativitet regnes som en nøkkelfaktor bak suksessfull planlegging, forberedelse og gjennomføring av krig (Vego, 2013). Improvisasjon blir nødvendig når vi når ytterkantene av ekspertkunnskapen (Oddane, 2015). I tillegg vil ensidig tillit til forhåndsdefinerte prosedyrer hemme evnen til å løse DU. Oddane (2015; s. 245) peker også på at “redselen for å feile er en av de største barrierene mot å kunne håndtere det uforutsette.”

Den kanskje mest kritiske konsekvensen av subversjonsangrep kan være svekkelse eller sammenbrudd i grunnleggende nasjonale funksjoner og sosial kapital (se boksene 6.7 og 6.8). Mange av informantene i kapittel 5 påpekte det samme. Jo lenger et subversjonsangrep varer, jo mer trolig er det at det også vil tære på tilliten til at myndighetene kan lede oss gjennom krisen. Det vil tære på forsvarsevnen og -viljen og på sikt kunne utgjøre en trussel for statssikkerheten.

Retning for analysen

Hybride angrep kan komme raskt, uventet og fordekt. Uten tilstrekkelig resiliens, herunder god situasjonsforståelse, koordinering og evne til håndtering, vil vi være mer utsatt for denne typen hendelser. I den videre analysen ser vi derfor på hvilke behov samfunnet har innenfor disse utfordringene.

Boks 6.7 Sosial kapital og fragmentering av samfunnet

Sosial kapital kan defineres som trekk ved den sosiale organiseringen i et samfunn, som tillit, nettverk, at man bryr seg om andre og at man har en vilje til å rette seg etter felles normer.^a I målinger av tillit til andre mennesker scorer for eksempel innbyggere i de nordiske landene høyt (Fridberg og Kangas, 2008). Tillit til politi, domstoler og parlament er høyere i de nordiske landene, og spesielt i Norge, enn i andre europeiske land (Kleven, 2016; Listhaug og Ringdal, 2008). Om lag to av tre nordmenn svarer også at de har deltatt i frivillig arbeid det siste året, et tall som var høyere i 2017 enn i 1998 (Fladmoe, Sivesind og Arnesen, 2018).^b

Et økende utdannings- og velstandsnivå, små inntektsforskjeller og politiske ledere som "skikker seg noenlunde vel" trekkes fram som årsaker til høy tillit i Norge (Institutt for samfunnsforskning, 2011).^c Samtidig har vi høyest tillit til folk som er relativt like oss selv (Jakobsen, 2010). Veitvet i Oslo kan stå som et eksempel på et område som på kort tid gikk fra å være dominert av etniske nordmenn, med et sterkt felles organisasjonsliv, til et etnisk fragmentert samfunn, hvor hver gruppe hadde egne organisasjoner. Dette skjer ifølge Ødegård (2011) ikke i seg selv fordi de nye innbyggerne har et annet etnisk opphav, men fordi de ofte har svak økonomi, lav utdanning og at de mangler nettverk mot majoritetsbefolkningen.

En fragmentering av den typen vi her har nevnt kan svekke den sosiale kapitalen. Dette kan i sin tur gi en ytterligere fragmentering av samfunnet, i en ond sirkel. I mange demokratiske samfunn observerer vi en tendens til at samfunnet brytes opp i stadig mindre segmenter basert på ulike identiteter, såkalt identitetspolitikk, som svekker samfunnets mulighet til å opptre samlet (Fukuyama, 2019).^d Dette gjør blant annet det politiske bildet mer komplekst enn den tradisjonelle venstre/høyre-aksen (Bakker mfl., 2015; Hooghe, Marks og Wilson, 2002; Sand, 2019). Slik fragmentering kan blant annet oppstå som følge av av immigrasjon (se for eksempel Alesina og La Ferrara, 2002; Putnam, 2007), "ghettofisering" (for eksempel av enkelte bydeler i Oslo, se for eksempel Haukaas, 2018; Økland, 2018)^e, "alternative" media (se for eksempel Cooke, 2017), økte interessenmotsetninger, følelse av tapt status for sin gruppe og svekket tillit og lojalitet til staten. Dette vil kunne redusere samfunnets resiliens overfor påvirkningsoperasjoner fra en motstander og dermed redusere forsvarsviljen og -evnen.

^aFor tidlige studier av sosial kapital, se Bourdieu, 1977; Jacobs, 1961; Salisbury, 1969; for klassisk litteratur, se Coleman, 1988; Putnam, 1995; Putnam, Leonardi og Nanetti, 1993; for nyere arbeider, se Bowles og Gintis, 2002; Ervasti mfl., 2008; Hansen, 2019; Jakobsen, 2010; Putnam og Feldstein, 2009; Seggaard og Wollbæk, 2011.

^bJohansen (2010; s. 8) mener også at høy sosial kapital kan øke militær effektivitet, det vil si "i hvilken grad militære avdelinger evner å utnytte tilgjengelige ressurser for å realisere sine mål".

^cEt viktig forbehold er at én ting er hva man sier, noe annet er hva man gjør. I et klassisk eksperiment fant forskere at selv teologistudentene på vei for å forelese om den barmhjertige samaritan ikke alltid hadde tid til å stoppe for å hjelpe en hjelpeløs mann i en bakgate (Darley og Batson, 1973).

^dDette berører også temaet samfunnskontrakt (se Berg, 2018; D'Agostino, Gaus og Thrasher, 2019).

^eEn klassisk artikkel i økonomifaget er Schelling (1969), hvor nobelprisvinner Thomas Schelling viser at det skal veldig lite til før det oppstår segregering, selv i veldig tolerante samfunn.

Boks 6.8 To framtid dystopier

Putnam (1995) hevder at tilgangen til enorme mengder tv er en sterk bidragsyter til nedgangen i sosial kapital i USA. Årsaken er at tv har erstattet aktiviteter der vi er sammen med andre, utenfor hjemmet. Han legger også til at tv i seg selv kan ha skapt et mer misantropisk syn på verden. Dersom han har rett, har problemet neppe blitt mindre etter lanseringen av smarttelefoner og sosiale medier. I den forbindelse kan det, i det minste for ettertankens del, være interessant å trekke linjene til noen av litteraturens mest klassiske framtidsvisjoner. Den kanskje mest klassiske av alle framtid dystopier er George Orwells "1984" (Orwell, 1949). En mindre kjent, men kanskje vel så relevant litterær slektning er Aldous Huxleys "Vidunderlige nye verden" (Huxley, 1932). Postman (1985, 2004; s. 3–4) skriver om disse verkene:

"Det Orwell fryktet, var dem som ville forby bøker. Det Huxley fryktet, var at det ikke lenger ville være noen grunn til å forby en bok, ettersom det ikke finnes noen som ønsker å lese. Orwell fryktet dem som ville frata oss opplysningene. Huxley fryktet dem som ville gi oss så mange at vi henfalt til passivitet og selvopptatthet. Orwell fryktet at sannheten ville skjules for oss. Huxley fryktet at sannheten ville drukne i et hav av likegyldigheter. Orwell fryktet at vi ville bli fanget i en kultur. Huxley fryktet at vi ville bli en triviell kultur."

Postman argumenterer for at en orwelliansk verden er mye lettere å kjenne igjen, og å motstå, enn en huxleysk verden. Dette fordi vi har vokst opp forberedt på å kjenne igjen og motstå et fengsel, men hvem har forberedt oss på å motstå et hav av fristelser? Bare fantasien setter grenser for hvordan dette kan utnyttes i et subversjonsscenario.

6.3 Behov knyttet til økt resiliens

Åtland (2018) påpeker at "[på] vestlig (inkludert norsk) side må man ha en gjennomtenkt strategi og beredskap for å kunne stable på beina en effektiv innsats mot *hybride* trusler, slik at disse ikke får fritt spillerom i en krise- eller konfliktsituasjon." Med "stable på beina" menes det at en slik strategi og beredskap langt på vei mangler i Vesten i dag. På samme måte beskrev mange av informantene at troverdig beredskap krever evne til å oppdage trusler, motvirke truslene og til å redusere sårbarheter som potensielt kan utnyttes. For å redusere sårbarheter og gjøre hybride angrep mindre attraktive, må vi derfor sikre nasjonale sikkerhetsinteresser, grunnleggende nasjonale funksjoner, samfunnskritiske funksjoner og samfunnets sosiale kapital. Det finnes flere måter å gjøre dette på. I listen under peker vi på noen aktuelle tiltak.

- **Skape bevissthet i befolkningen for de farer vi står overfor.** Flere av informantene våre pekte på sammenhengen mellom forsvarsvilje i befolkningen og landets forsvarsevne. Uten en realistisk bevissthet blant befolkningen om trusler landet står overfor, vil viljen til å bruke skattepenger på forsvar kunne være lav. De fleste nordmenn under 40 år har antageligvis et ganske svakt, eller helt manglende, forhold til krise og beredskap, ettersom de har levd i

verdenshistoriens kanskje mest fredelige periode i verdens fredeligste hjørne.³¹ Å endre folks tankesett knyttet til krise og beredskap vil ta tid. Holdningsendringer skjer ikke gjennom informasjonskampanjer alene, men gjennom symbiosen av forståelsen blant folk, forsvar, politikere og media. De fire ugraderte trussel- og risikovurderingene fra det offentlige (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2019; Etterretningstjenesten, 2019; Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2019; Politiets sikkerhetstjeneste, 2019) er et annet bidrag til å skape bevissthet. DSB har også utgitt et hefte med råd om egenberedskap, som ble distribuert til samtlige husstander i Norge.

- **Bedret situasjonsforståelse.** Siden det er vanskeligere å identifisere bruk av irregulære virkemidler, og siden økt bruk av dem utfordrer vår gjeldende forståelse av fred, krise og krig, trenger vi å forstå situasjoner enda bedre for å kunne håndtere dem på en god måte. De aller fleste av informantene pekte på det samme – at god situasjonsforståelse er nødvendig for evnen til å håndtere kriser. For å bedre situasjonsforståelsen vil vi spesielt peke på behovet for styrket etterretning og overvåking: Natos generalsekretær Jens Stoltenberg har for eksempel uttalt at en økt satsing på overvåking og etterretning er nødvendig i møte med nye trusler (Bergsaker, 2016).³² En sentral og helhetlig situasjonsforståelse på alle områder i samfunnet er utfordrende. I noen henseende er dette heller ikke forenlig med grunnprinsipper i et demokratisk samfunn. Det trengs imidlertid nye eller forbedrede systemer for å klare å trekke trådene fra mange enkelthendelser til et større bilde og for å gå fra situasjonsoversikt til situasjonsforståelse. De senere årene har det vært gjennomført en rekke tiltak for å bedre situasjonsforståelse, se for eksempel Bruvoll mfl. (2018).
- **Klarere ansvarslinjer og mekanismer for koordinering på tvers av ressurser.** Selv om vi kan ha klare ansvarslinjer for de scenarioene vi har sett det som mest sannsynlig at vi kommer til å stå overfor, vil en fiendtlig innstilt motpart alltid lete etter svake punkter og gråsoner der ansvarslinjer og koordineringsmekanismer er svake. Vi må også ha koordinering av den nye informasjonsinnhenting fra foregående punkt. Dersom informasjon som samles inn av ulike organisasjoner forblir i de ulike organisasjonene, kan det store bildet glippe. Bedre mekanismer for koordinering bør også føre til at de ulike organisasjonene får samme forståelse av en situasjon. Mange av informantene pekte blant annet på det at aktører har ulik situasjonsforståelse og ulike lover og regler å forholde seg til som viktige utfordringer i dag. Når de sivile informantene stort sett mener koordineringsmekanismene er gode, mens de militære er av motsatt oppfatning, kan det være et tegn på manglende systemkompetanse eller manglende samordningsmekanismer.
- **Bygge opp og vedlikeholde evnen til å håndtere store, kombinerte og langvarige hendelser.** Eksempler kan være hendelser utløst av cyberangrep som pågår over flere uker, samtidig som vi rammes av omfattende sabotasjeaksjoner og andre pressmidler. Vi har hittil vært forskånet for denne typen store, kombinerte og langvarige hendelser. Denne typen hendelser vil kunne sette press på flere av samfunnets ressurser samtidig. Over lang tid kan både stående ressurser, som politi og brannvesen, og øvrige beredskapsressurser bli uttømt. For å øke samfunnets motstandskraft mot slike hendelser trenger vi en styrket håndteringskapasitet. Dette kan inkludere både beredskapsorganisasjoner og -lagre.

³¹Pinker (2011) beskriver for eksempel “den lange freden” som nedgangen i organiserte konflikter av alle slag siden slutten av Den kalde krigen.

³²Stoltenberg uttalte: “Vi må styrke overvåking og etterretning. Før var du ikke i tvil når det var krig. Det var ideen om russiske tanks som krysset grensa til Vest-Europa som var signalet. Men nå vi må styrke overvåking og etterretning for å skjønne når vi blir angrepet og hva som egentlig skjer når det dukker opp små grønne menn i Ukraina.”

Konsekvensen av alle disse tiltakene vil være at terskelen for bruk av irregulære virkemidler heves. En økt bevissthet blant befolkningen om bruken av irregulære virkemidler gjør det antageligvis mindre virkningsfullt å bruke dem. En bedre situasjonsforståelse og responskoordinering gjør også irregulære virkemidler mindre virkningsfulle og krever tyngre bruk av dem for å ha effekt. En troverdig evne til å avdekke og utholde angrep krever tyngre og/eller mer langvarige angrep for å lykkes, noe som også innebærer større risiko og omkostninger for en aggressor.

Retning for analysen

Alle punktene i listen i dette avsnittet er viktige tiltak for å styrke samfunnets resiliens. Det siste punktet – bygge opp og vedlikeholde evnen til å håndtere store, kombinerte og langvarige hendelser – vil kreve store ressurser og er det området der vi vurderer det som mest aktuelt med bidrag fra Heimevernet, jamfør studiens første problemstilling i avsnitt 1.1. I den videre analysen ser vi derfor mer inngående på hvordan en kapasitet for å håndtere denne typen hendelser kan se ut.

6.4 Håndteringskapasitet: Stående eller mobiliserbar, spesialisert eller generell?

Generelt kan en håndteringskapasitet innrettes i form av en kapasitet med stående (fast ansatte) eller mobiliserbart personell (reservestyrker). En grunn til å benytte mobiliserbart personell er kostnadssiden. Stående personell er betydelig dyrere enn reservister, og for et gitt budsjett vil det derfor være rom for flere reservister enn stående mannskaper. Stående styrker er på den andre siden mer potente og har i prinsippet kortere reaksjonstid enn reserver. Siden økonomien begrenser hvor stor en stående styrke kan være, vil stående styrker ha alvorlige mangler med tanke på volum ved større hendelser. Av samme grunn kan reservene likevel ha kortest reaksjonstid, fordi de i kraft av å ha større volum og desentraliserte strukturer kan ha større nærhet til hendelsene gjennom å være spredt på flere steder i utgangspunktet (se boks 6.9 for en mer inngående diskusjon).

En kapasitet til å håndtere trusler kan også innrettes med ulik grad av spesialisering eller generalisering. Generalisering innebærer at organisasjonen skal kunne håndtere et svært bredt spekter av oppgaver, mens spesialisering innebærer en rendyrking av kapasiteter rettet mot spesifikke oppgaver. Brannvesenet er et eksempel på en spesialisert organisasjon. Dersom vi står overfor et bredt spekter av trusler, kan det være at en spesialisert organisasjon ikke sitter på brede nok kapasiteter til å håndtere disse truslene. Forholdet mellom kostnader og sannsynlighet spiller inn med tanke på hvor mange spesialiserte kapasiteter vi ser oss råd til å ha. Det vil i prinsippet finnes behov for en nærmest uendelig rekke forskjellige spesialiserte kapasiteter for å håndtere alle typer hendelser. Et mer kostnadseffektivt alternativ kan være å ha en generell kapasitet som kan støtte de spesialiserte funksjonene når behovene overgår det de spesialiserte kapasitetene er satt opp for å håndtere.

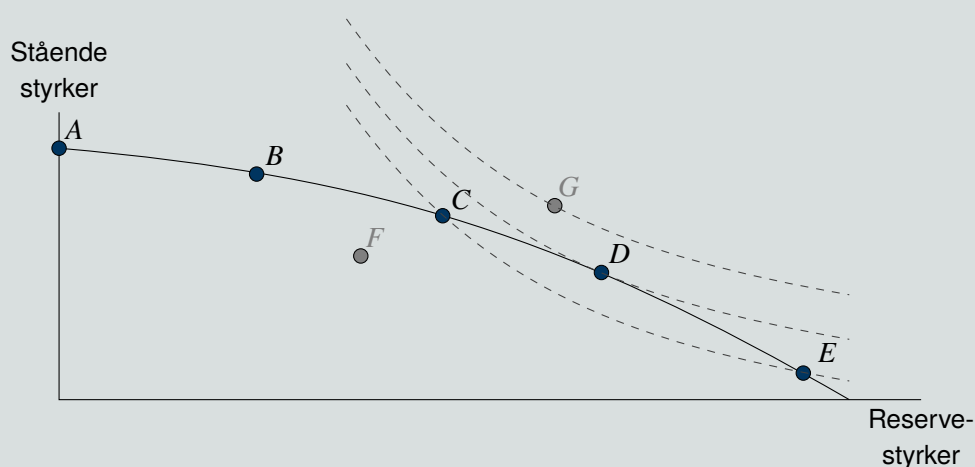
Forsvaret, politiet og andre sivile aktører har alle roller i fred, krise og krig. I en tilstand med fred og normaltilstand vil stående militære og sivile ressurser ivareta stats- og samfunnssikkerheten.

Boks 6.9 Kombinasjoner av stående styrker og reservestyrker

I figuren under illustrerer vi en avveining av mulige kombinasjoner mellom stående spesialiserte styrker og reservestyrker. For den heltrukne budsjettkurven gir alle kombinasjoner av stående styrker og reservestyrker fra *A–E* samme sikkerhet mot trusler. Kombinasjonen *F* er mulig, men ikke optimal, mens kombinasjonen *G* ligger utenfor det som er mulig gitt budsjettet.

Vi kan finansiere større reservestyrker enn stående styrker fordi reservestyrker er billigere. Budsjettkurven er konkav fordi vi får høyere sikkerhet med en kombinasjon av stående styrker og reservestyrker enn med bare én av typene. Om vi bare hadde hatt stående politi og brannvesen ville vi fått rask respons, men på grunn av høye kostnader ville de raskt blitt uttømt i krise. Bare reservestyrker ville gitt høy utholdenhet, men tregere respons og dårlig evne til å løse oppgaver som krever spesiell kompetanse.

De fallende, stiplede kurvene indikerer vår preferanse for kombinasjoner av stående styrker og reservestyrker, og alle punkter langs hver enkelt kurve er like gode. Den optimale tilpasningen ligger der den høyest mulig liggende nyttekurven tangerer mulighetskurven, altså i punktet *D*. Punkt *C* og *E* gir lik nytte, men lavere enn *D*. Punkt *G* har høyest nytte, men ligger ikke innenfor budsjettet.



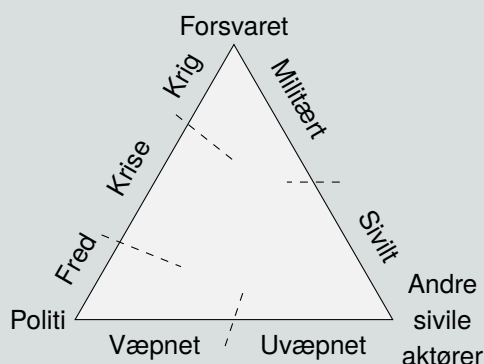
I krig og krise sikrer totalforsvarskonseptet gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn. Ved hybrid krigføring benyttes et vidt spekter av irregulære virkemidler som påvirkningsoperasjoner, cyberangrep, sabotasjeaksjoner og terrorisme. Det er ofte vanskelig å attribuere disse til en motstander og dermed klart bestemme hvilken tilstand vi er i. Utfordringene oppstår med andre ord når det ikke er et klart skille mellom krig og fred og om responsen bør være militær, sivil, væpnet eller uvæpnet. Disse gråsonene forsterkes av faktorer som tid, økonomi, jus, ledelse og kultur (se boks 6.10).

Boks 6.10 Ulike dimensjoner av gråsoner

Uansett hvor godt forberedt vi er på en hendelse vil det alltid kunne finnes gråsoner. Disse gråsonene kan komme av flere ting, for eksempel knyttet til tre tilstandsdimensjoner og fire ressursdimensjoner:

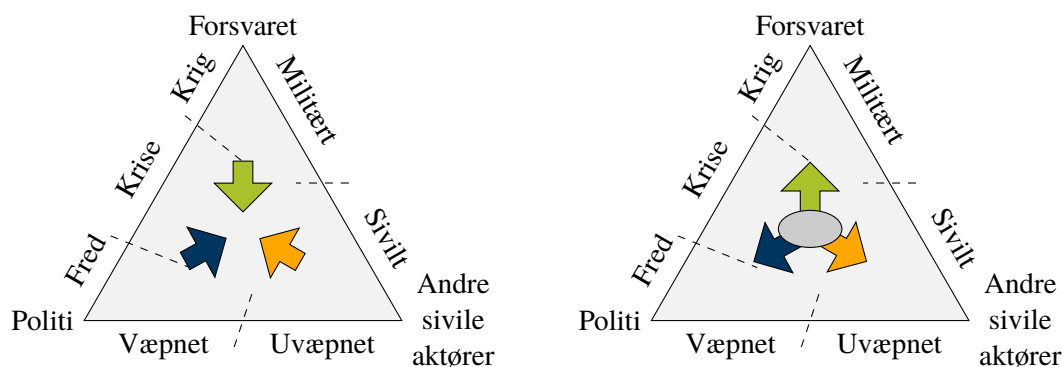
- **Fred, krise eller krig:** Avgjørelsen om hvilket departement som skal lede, og hvilke ressurser som skal settes inn, tas basert på tilgjengelig informasjon og krisens karakter. Inntil annet er bestemt er Justis- og beredskapsdepartementet (JD) lederdepartementet.
- **Sivilt eller militært:** Elektron-saken er et eksempel på en situasjon som skiftet mellom å være sivil og militær. Det er vanskelig å vite om uniformerte menn som dukker opp i Finnmark uten distinksjoner er militære som skal håndteres av Forsvaret eller sivile og skal håndteres av politiet.
- **Væpnet eller uvæpnet:** Dersom en situasjon krever væpnet respons er det bare politiet og Forsvaret som kan stå for denne.
- **Tid:** I det en operasjon oppdages er det ikke alltid klart hvem som står bak og hva som er formålet. Dette kan for en periode føre til usikkerhet rundt ansvar, og det tar tid å få etablert en respons.
- **Økonomi:** Vi kan ha for få ressurser til å håndtere situasjonen, selv om det skulle være klart hvilken organisasjon som har ansvaret for å lede responsen.
- **Jus:** Det vil aldri være mulig å lage et juridisk system som dekker alle situasjoner uten rom for tvil. 22. juli-kommisjonen (2012) mente for eksempel at Forsvaret ikke kunne handle uten bistandsanmodning fra politiet, en vurdering som ikke deles av Simonsen (2019a,b).
- **Kultur: Ledelse og menneskelige ressurser:** I pressede situasjoner, der verken jus eller tidligere øving gir svar på hva som bør gjøres, blir kulturen viktig. Etater som er redde for å trække hverandre på tærne og ikke skjærper beredskapen før de er sikre på at de får ansvar fører til en helt annen mobilisering enn etater som har som motto at "er man i tvil, bør det ikke være tvil om at handling er påkrevet" (sitat fra Simonsen, 2019a).

Figuren til høyre er en grovt forenklet visualisering av virkeligheten, med formål å illustrere problemstillinger og utviklingsretninger senere. Figuren viser forsvar, politi og andre sivile aktører i de tre tilstandsdimensjonene. Politiet er plassert i det fredelige hjørnet fordi de gjerne forbindes med sine oppgaver i en fredssituasjon, selv om oppgavene er de samme i hele intensitetsspekteret.



Forsvaret har sin primære rolle i krig og er plassert i det hjørnet, selv om også de har roller i hele intensitetsspekteret. Også andre sivile, uvæpnede aktører har roller i hele intensitetsspekteret. De stiplede linjene er ment å understreke at overgangene mellom ulike tilstander ikke alltid er helt klare.

Vi kan forsøke å minimere gråsonene gjennom ulike tiltak. Prinsipielt kan vi se på de to ytterpunktene i figur 6.4. Til venstre i figur 6.4 tilføres de tre hjørnene et utvidet hjemmelsgrunnlag, økte ressurser og forventninger om å handle raskt ved mistanke om kritiske situasjoner. Ulemper ved dette er at etater kan gå i veien for hverandre (dette omtales som en brun sone av Bringham, Ulvebne og Whitsell, 2018), det kan oppstå revirkamp, tvil om ansvarsforhold og det kan skape uro i befolkningen dersom noen etater stadig mobiliserer mens andre ikke gjør det. Situasjonen til høyre i figur 6.4 har en generell etat som ved behov kan styrke de tre hjørnene. Denne etaten bør i så fall være en støtteorganisasjon som kan bidra i alle dimensjoner og som kan kalles på av alle hjørner av trekanten.



Figur 6.4 Økte ressurser og utvidede hjemler til eksisterende organisasjoner (til venstre) og en generell etat som kan styrke de andre aktørene (til høyre).

I tillegg til spesialiserte kapasiteter som utgjør grunnstammen av beredskapen i dag, for eksempel brannvesenet, kan en felles generell reservekapasitet være et kostnadseffektivt virkemiddel for å bedre resiliens og beredskap. Spesielt gjelder dette for et lite land som Norge, der ressursene er begrenset. Det gir en svingkapasitet som kan benyttes der det er behov og gir minst mulig duplisering av kapasiteter. Dersom dagens beredskapskapasiteter videreføres og blir uttømt i en krise, kan reserven forsterke der det er behov. At det skal være formålstjenlig å organisere reserveberedskap i form av en felles kapasitet forutsetter imidlertid at kapasiteten må kunne løse en rekke ulike oppgaver både i fred, krise og krig. Den må også kunne samvirke med de spesialiserte kapasitetene.

Retning for analysen

Både økonomisk og ytelsesmessig vil det være interessant å se nærmere på en generell håndteringskapasitet basert på mobilisering. Det vil også være her vi vurderer det som mest aktuelt med bidrag fra Heimevernet. I neste avsnitt drøfter vi derfor hvordan en generell reservekapasitet kan se ut. De spesialiserte kapasitetene vi allerede har, som brann- og helsevesen, forutsetter vi at fortsatt skal løse sine oppgaver.

6.5 Hvordan en generell reservekapasitet kan se ut

I det videre ser vi på hvordan en reservekapasitet som skal kunne håndtere hybride trusler kan se ut. Ut fra vår analyse så langt er det en forutsetning at en slik styrke må kunne utføre operasjoner som krever bevæpning i hele intensitetsspekteret. I fred og krise vil styrken støtte sivile myndigheters håndtering, mens den i krig kan inngå som en del av Forsvarets væpnede styrker.

6.5.1 Sivil eller militær kapasitet?

Et argument for en sivil kapasitet er at involvering i nedre og midlere deler av intensitetsspekteret – fra fred til krise – er enklere enn for en militær organisasjon. Terskelen for å bruke en sivil organisasjon vil være lavere enn å ty til en militær organisasjon. Den prinsipielle skillelinjen mellom sivile og militære organisasjoner har også historisk vært streng i Norge (Espenes, 2010; Heieraas, 2010). Over tid er dette skillet likevel myket opp (Bjerga, 2019; Håkenstad, 2016, 2019; Håkenstad og Bjerga, 2013; Røksund-utvalget, 2016). I 2017 ble det også vedtatt en ny bistandsinstruks som skal gjøre det enklere for politiet å be om støtte fra Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2017c). Likevel er det sett på som lite ønskelig å kunne komme i en situasjon der Forsvaret kan settes inn mot egen befolkning uten formaliteter (se for eksempel Kinn, 2018). Det å involvere en større militær styrke krever derfor en vurdering. Det har også en politisk kostnad å la Forsvaret bidra med for eksempel helikopterstøtte til politiet (se Romarheim, 2019). Prinsippet om at politiet har voldsmonopol mot egen befolkning i fredstid står sterkt. For å øke kapasiteten til å håndtere store, kombinerte og langvarige hendelser som krever bevæpning taler dette for en sivil reservekapasitet. Forholdet mellom politi og forsvar er et komplekst tema og er ytterligere detaljert i boksene 6.11 og 6.12.

Et argument for en militær organisering er at de mest krevende hendelsene er vilde handlinger i regi av en stat. Selv om nasjonale funksjoner og befolkningens tillit til offentlige institusjoner kan svekkes ved eksempelvis langvarig uvær, er det lite trolig at de bryter sammen. Motstandere med kapasitet til langvarige handlingsrekker kan imidlertid til slutt få de grunnleggende nasjonale funksjonene og tilliten til offentlige institusjoner til å bryte sammen. Forsvarssektoren er tillagt ansvaret med å beskytte oss mot et anslag fra en ytre motstander, og dette er et argument for en militær organisering.

Det kanskje viktigste argumentet for en militær kapasitet er at militære kan delta også i de øvre delene av intensitetsspekteret, altså i krig. Militære er lovlig stridende, det vil si at de lovlig kan delta i kamphandlinger, at de har krav på status som krigsfanger dersom de tas til fange og at de ikke skal straffes for lovlige krigshandlinger etter krigens folkerett (Cooper, 2017). Sivile, også politiet, er klassifisert som “andre stridende” og kan stilles til ansvar for sine handlinger etter nasjonal rett.³³ Det viktigste ankepunktet mot en sivil kapasitet er med andre ord at en generell kapasitet som ikke kan delta i krig ikke er generell nok. Det samme poenget ble også påpekt av flere av informantene: Det er viktig å opprettholde et skille mellom militære og sivile, samtidig som det trengs en militær kapasitet som ved behov kan delta i hele intensitetsspekteret og styrke evnen med tanke på hybride operasjoner og gråson utfordringer. Det som veier tyngst i vår vurdering er

³³For en gjennomgang av etiske og juridiske sider ved bruk av sivile i militære operasjoner og i totalforsvarssammenheng, se Johansen (2019) og Johansen mfl. (2017).

Boks 6.11 Forsvar og politi: Militær makt mot egne borgere og om primæransvar for sikkerhet

Den tradisjonelle rollefordelingen mellom politi og forsvar er at politiet har ansvar for sikkerheten internt i riket, mens Forsvaret har ansvar for den ytre sikkerheten, inkludert å hevde suverenitet og forsvare landet mot ytre angrep (se for eksempel Auglend, 2015). I tråd med at dagens trusselbilde er mer diffust enn tidligere, er ikke denne grenseoppgangen like enkel som den framstod tidligere. Dette kan for eksempel være ved en terrorhandling der grunnleggende samfunnsfunksjoner ansees for alvorlig truet.

I utgangspunktet kan ikke Forsvaret anvende makt mot landets innbyggere, selv om det finnes unntak. Dette er regulert gjennom Grunnloven:

“§ 101: [...] Regjeringa har ikkje rett til å nytte militær makt mot innbyggjarane utan etter lov, med mindre ei forsamling skiplar den offentlege roa og ikkje skilst åt så snart den sivile styresmakta tre gonger har lese lovføresegnene om opprør høgt og tydeleg for henne” (Grunnlova, 1814, 2014a; § 101).

Samtidig er det Kongen (regjeringen) som disponerer Forsvaret:

“§ 26: [...] Kongen har rett til å kalle saman troppar, byrje krig til forsvar av landet og slutte fred [...]” (Grunnlova, 1814, 2014b; § 26).

I en krisesituasjon har regjeringen et betydelig handlingsrom (Auglend, 2015). Simonsen (2019b) mener også at Forsvaret selv både har hjemler og plikt til å handle selv ved tidskrisiske nødsituasjoner. For å få til dette må det rettslige rammeverket “være avklart og sitte i ryggmargen” (Simonsen, 2019b; s. 80).

Etter beredskapsloven kan Forsvaret overta primæransvar for sikkerheten fra politiet:

“§ 3. Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, kan Kongen gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge rikets sikkerhet [...]” (Beredskapsloven, 1950; § 3).

Denne paragrafen kan likevel ikke brukes ved rent nasjonale kriser (Beredskapslovutvalget, 1995; s. 53). Tolkningen er fleksibel, men Auglend (2015; s. 336–342) mener at “verken beredskapsloven eller [...] konstitusjonell nødrett kan antas å gi rettslig grunnlag for å treffe beslutninger som åpner for at det kan utøves militær makt mot sivile på norsk jord” og “[det finnes ikke] noen direkte lovregulering av fordelingen av ansvar og myndighet mellom politi og forsvar ved indre beredskap”. Etter at menneskerettighetene kom inn i Grunnloven fra 2014 har også disse betydning for Forsvarets mulighet til maktanvendelse mot befolkningen (Auglend, 2015; s. 326–333). Simonsen (2019b) argumenterer likevel for at det finnes, og fantes, juridisk grunnlag for at Forsvaret kunne handlet på eget initiativ i en ekstremsituasjon som 22. juli, selv om terroristen var norsk innbygger.

Boks 6.12 Forsvar og politi: Forsvarets bistand til politiet

Ved en endring i politiloven i 2015 ble Grunnlovens krav til lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne oppfylt (Røksund-utvalget, 2016; s. 15). Politilovens § 27 a setter rammene for Forsvarets bistand til politiet:

“§ 27 a. Bistand fra Forsvaret: Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved

1. forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,
2. ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og
3. ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eien- dom og for å opprettholde ro og orden.

[...] Utenfor tilfeller som nevnt i første ledd kan Forsvaret etter anmodning bistå poli- tiet med materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet. Kongen gir nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet” (Politiloven, 1995, 2015; § 27a).

Politiet kan anmode Forsvaret om bistand etter den såkalte bistandsinstruksen (Forsvarsdepartementet, 2017e):

“§ 4. Beslutningsprosedyre ved anmodning om bistand: Anmodning om bi- stand kan fremmes skriftlig av politisjef, Politidirektoratet eller Politiets sikkerhets- tjeneste til Forsvarets operative hovedkvarter. Forsvarets operative hovedkvarter meddeler sin beslutning til anmoder. Gjenparter av anmodning og beslutning sen- des umiddelbart til Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartemen- tet, som utøver alminnelig styringsrett. I tidskritiske situasjoner kan anmodning om bistand fremmes og behandles muntlig, og bekreftes skriftlig. Departementene varsles da umiddelbart” (Forsvarsdepartementet, 2017e; § 4).

Det såkalte Skogbrannutvalget, under ledelse av Sigbjørn Johnsen, pekte tilbake i 2008 på behovet for at også andre enn politiet skulle kunne be om bistand:

“Dersom det i en brann er aktuelt å be om bistand fra Forsvaret, og slik bistand fra brannvesenet blir anmodet fremsatt gjennom politiet, må det avklares at dette dreier seg om bistand til brannvesenet, og ikke bistand til politiet etter Forskrift om Forsvarets bistand til politiet [...] Generelt skal anmodning om støtte fra Forsvaret til slokking sendes fram gjennom politiets tjenestekanaler. Dette gjelder også ved [naturkatastrofer og alvorlige ulykker]” (Skogbrannutvalget, 2008; s. 27–29).

Ifølge Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018; s. 61) pågår det “et arbeid med sikte på å regulere bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet i en egen forskrift.”

I dag er de fire viktigste utfordringene for evnen til å etablere og gjennomføre ef- fektiv bistand fra Forsvaret til politiet vurdert å være (i) gjensidig mistro og frykt for overforbruk av bistandanmodninger, (ii) prestisje og dublering av utstyr og kompe- tanse, (iii) ulik organisering, herunder kulturforskjeller og (iv) ulike grader av politisk styring (Røksund-utvalget, 2016; s. 29–33). Se mer i boks 8.2 under avsnitt 8.1.

nettopp denne muligheten til å dekke hele intensitetsspekteret. Reservekapasiteten vil være en støtte til politiet i krise, som har ansvar for håndteringen av denne fasen. Etter at hendelsen kan kobles til en annen stat vil dette sømløst kunne endres til å støtte Forsvaret. En militær reservekapasitet vil være fleksibel til å kunne støtte både i fred, krise og krig.

6.5.2 Organisatorisk plassering av kapasiteten

Et naturlig neste spørsmål er hvor en slik reserve kan plasseres organisatorisk. I det videre drøfter vi kort ulike perspektiver knyttet til å underlegge kapasiteten politiet eller Forsvaret. Å opprette en ny organisasjon ser vi ikke på som formålstjenlig, da det vil være kostnadskrevenende og komplisere aktørbildet ytterligere. Å legge kapasiteten under Sivilforsvaret er ikke aktuelt. Sivilforsvarets beskyttelse etter Genèvekonvensjonene ville da blitt utfordret (se boks 6.13).

Boks 6.13 På hvilken måte er Sivilforsvaret beskyttet?

I en rettslig betraktning om blant annet hva beskyttelsen av Sivilforsvaret etter Genèvekonvensjonene innebærer, skriver gjesteforsker ved Universitetet i Oslo og tidligere departementsråd i Justisdepartementet Morten Ruud (2013):

“En gjennomgang av regelverket viser at når det gjelder beskyttelse av Sivilforsvaret, så er det oppgavene som er beskyttet, og som en konsekvens av dette personell og utstyr, men i stor grad uavhengig av organisasjonsformen. Protokollen legger til grunn at sivilforsvarsoppgaver skal kunne utføres av militære enheter og militært personell, uten at dette fratar dem krav på beskyttelse. Det er først når personell og utstyr, i tillegg til å benyttes til sivilforsvarsoppgaver, også benyttes til aktive strids handlinger eller andre handlinger til skade for fienden, at beskyttelsen opphører.

Den eneste åpenbare forskjellen, er personellets status ved tilfangetakelse. Militært personell har krav på status som krigsfange, sivilt personell anses som sivile. Hvorvidt det ene eller annet er å foretrekke i en krigssituasjon er derimot ikke åpenbart. I noen tilfelle kan status og behandling som krigsfange gi bedre beskyttelse enn det sivile nyter godt av.”

6.5.2.1 Underlagt politiet

Å legge styrken under politiet gir tilgang til en landsdekkende organisasjon og muliggjør en sømløs overgang fra fred til krise. Ulempen er at politiet primært er innrettet mot daglige utfordringer. En generell beredskapsressurs som legges under politiet kan bli nedprioritert, som følge av knappe ressurser i den daglige virksomheten. Politiet er dessuten i dag ikke lovlig stridende i krig, som gjør det umulig å operere i hele intensitetsspekteret. Å kombinere en sivil og en militær organisasjon vil være utfordrende med tanke på det såkalte distinksjonsprinsippet i krigens folkerett og gjøre det vanskelig å avgjøre hvem som er lovlig mål (se boks 6.14).

Boks 6.14 Distinksjonsprinsippet og lovlig mål

Definisjoner av det såkalte distinksjonsprinsippet og av begrepet “lovlige mål” er gitt i Forsvarets fellesoperative doktriner (Forsvaret, 2013; s. 48–139):

Distinksjonsprinsippet “krever at lovlig stridende skal skille seg fra sivile. Medlemmer av væpnede styrker skal derfor som hovedregel alltid bære uniform. Tradisjonelt sett vil militære styrker også bære våpen åpent, det vil si at våpen ikke skjules under klesdrakt og liknende, men for uniformerte medlemmer av de væpnede styrker er ikke dette et vilkår for å beholde statusen som lovlig stridende”.

I følge manualen om krigens folkerett er det kun “militære objekter som kan anses som lovlige mål. Militære objekter er objekter som ut fra sin art, plassering, formål eller bruk gir et effektivt bidrag til militære aksjoner, og som det etter de rådende omstendigheter vil by på en avgjort militær fordel å gjennomføre en total eller delvis ødeleggelse, erobring eller nøytralisering av”.

I prinsippet er det imidlertid ikke noe som hindrer at politiet kan ha kombattantstatus i krig – det er opp til den enkelte stat å vurdere (Auglend, 2018; s. 103). Ett alternativ er at politiet legges under Forsvaret, et annet at dagens politiorganisasjon automatisk gis status som kombattant og som en del av Forsvaret i krig. Auglend (2018; s. 104–105) har en lengre drøfting om politiets status i krig som vi baserer oss på i det videre. Han hevder at “i lys av den stadige utvikling i trusselbildet og militærstrategiske operasjonskonsepter, er det under [prosessen med å utrede politiets status] blitt stilt spørsmål ved om [politiets status som ikke-stridende] i fremtiden mer vil bli et akademisk tema med begrenset praktisk betydning.” Han fortsetter: “Trusselbildet i dag er vesentlig mer diffust, uforutsigbart og sammensatt enn tidligere, der aktørgalleri, intensjoner, kapasiteter, mål og metoder er i stadig utvikling, derunder også strategier for fordekt militær innsats med spesialstyrker for å skape kaos eller svekke en potensiell motstanders handlingsrom og stridsevne. Dagens norske politi har ressurser, kompetanse og utstyr som i gitte tilfeller vil kunne settes inn i kampen mot en ytre fiende, fortrinnsvis ved forsvar av sivile nøkkellobjekter og nøkkelpunkter eller ved sikring av nøkkelpersoner i det statlige styringsverket mot enkeltstående anslag og sabotasjehandling i regi [av] mindre fiendtlige enheter.”

Det som taler mot at politiet, og en reservekapasitet underlagt politiet, skal ha status som stridende, er at de som ikke-stridende vil ha rett til den samme beskyttelsen som sivile i krig (Auglend, 2018; s. 106). Politiets fagorganisasjoner har vektlagt dette når de har argumentert for at politiet skal ha sivil status. Et kombattant politi vil også risikere å bli tatt som krigsfanger i en tid der samfunnet trenger dem som mest. På den andre siden vil en sivil politibetjent som engasjerer seg i kamp med en person som viser seg å være militær ikke være beskyttet av krigsfangekonvensjonen. Samlet sett argumenterer Auglend (2018) med at politiet bør ha status som ikke-stridende. Han argumenterer blant annet med at krigens folkerett i utgangspunktet bygger på sivilt politi. Det vil kreve en omfattende og gjennomgående organisasjonsendring å endre politiets status i krig, på en måte som også vil påvirke oppgaveløsning i fredstid.

6.5.2.2 *Underlagt Forsvaret*

Dersom styrken legges inn under Forsvaret (for eksempel sidestilt med forsvarsgrenene), kan alle virkemidler mot en ytre motstanders påvirkning samles i én organisasjon. Det kan styrke den operative evnen i krigstid. Ulempen er at store deler av Forsvaret primært er innrettet for høyintensiv strid mot en militær motstander. Det kan være krevende å få tilstrekkelig oppmerksomhet rundt viktigheten av sivilt-militært samarbeid, samfunnssikkerhet og krisehåndtering i det midlere intensitetsspekteret i en slik organisasjon.

Ett viktig unntak er Heimevernet, som allerede i dag er en beredkapsorganisasjon med lokal tilstedeværelse, og som kan yte bidrag til samfunnssikkerheten. Heimevernet er både innrettet for å understøtte resten av Forsvarets kampkraft, og de har faglig kompetanse for samvirke med øvrige deler av Forsvaret. Heimevernet kan også beholdes under nasjonal kontroll, selv om øvrige deler av Forsvaret skulle underlegges Nato-kommando. Ulempen med å legge organisasjonen under Heimevernet er at Heimevernet i dag primært er innrettet mot krigsoppgaver til støtte for Forsvaret, og å skape synergier for de andre forsvarsgrenene.

Som vi så av historiegjennomgangen har imidlertid Heimevernet over tid fått gradvis større oppgaver innenfor krisehåndtering og støtte til sivil beredskap. Vi støtter oss på konklusjonene fra Auglend (2018) og Olsen mfl. (2013) om at det er hensiktsmessig å forholde oss så ryddig som mulig til distinksjonsprinsippet og hva som er lovlige mål. Vi ser det derfor som naturlig å holde en slik reservekapasitet i Forsvaret, adskilt fra både politiet og Sivilforsvaret.

Retning for analysen

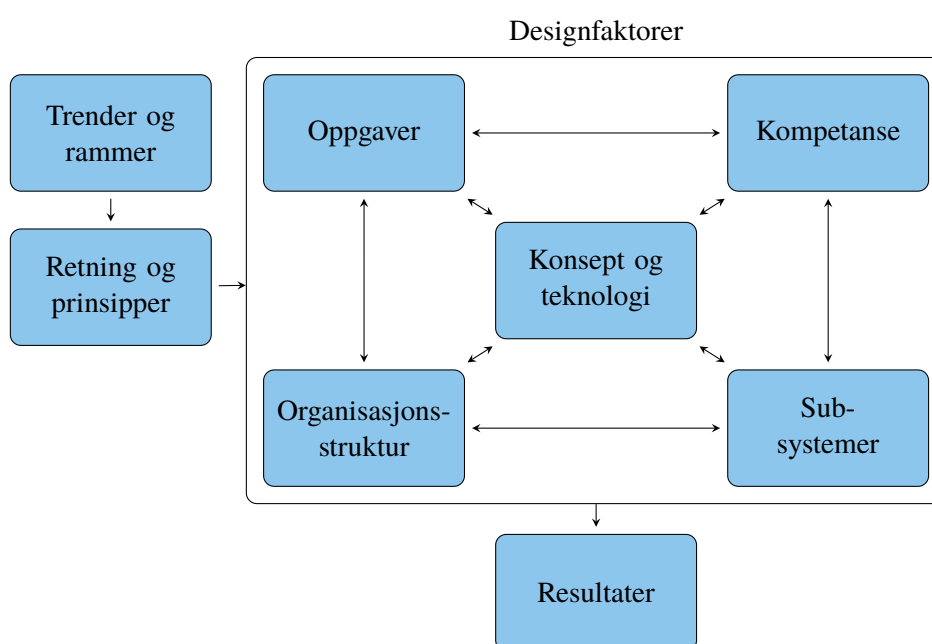
Oppsummert mener vi at Norge bør bygge opp en større evne til å kunne møte bruken av irregulære virkemidler (hybride trusler) i fremtiden. Dette innebærer blant annet at vi må ha evne til å håndtere store, kombinerte, langvarige og uforutsette hendelser. Både økonomisk og ytelsesmessig vil en generell håndteringskapasitet basert på mobilisering være gunstig og det området der vi anser det som mest aktuelt for Heimevernet å bidra, jamfør studiens første problemstilling i avsnitt 1.1.

Kapasiteten må være militær, da vi ikke kan utelukke behovet for væpnet maktbruk. En organisasjon som er lovlig stridende vil kunne håndtere eller støtte håndteringen av irregulære virkemidler i hele krisespekteret.

Fordelen ved å benytte Heimevernet i rollen som en generell håndteringskapasitet er at det allerede i dag er en beredkapsorganisasjon med lokal tilstedeværelse som kan yte bistand i fred, krise og krig.

7 Roller og oppgaver for framtidens Heimevern

I dette kapitlet ser vi på framtidige roller og oppgaver for Heimevernet. Vi tar utgangspunkt i organisasjonsrammeverket fra avsnitt 2.3, gjengitt i figur 7.1, og drøfter hvert enkelt element fra modellen. Hovedvekten av drøftingen vil ligge på retning og prinsipper samt oppgaver. De øvrige designfaktorene vil være tema i senere faser av prosjektet og dermed kun få en overordnet behandling i denne rapporten. Drøftingen tar inn over seg både historie, framtidens trusler, informantenes syn og vår analyse av de største behovene. Dermed vil vi både trekke inn oppgaver som Heimevernet allerede i dag har og løser godt, og områder hvor vi anser at samfunnet har udekkede behov.



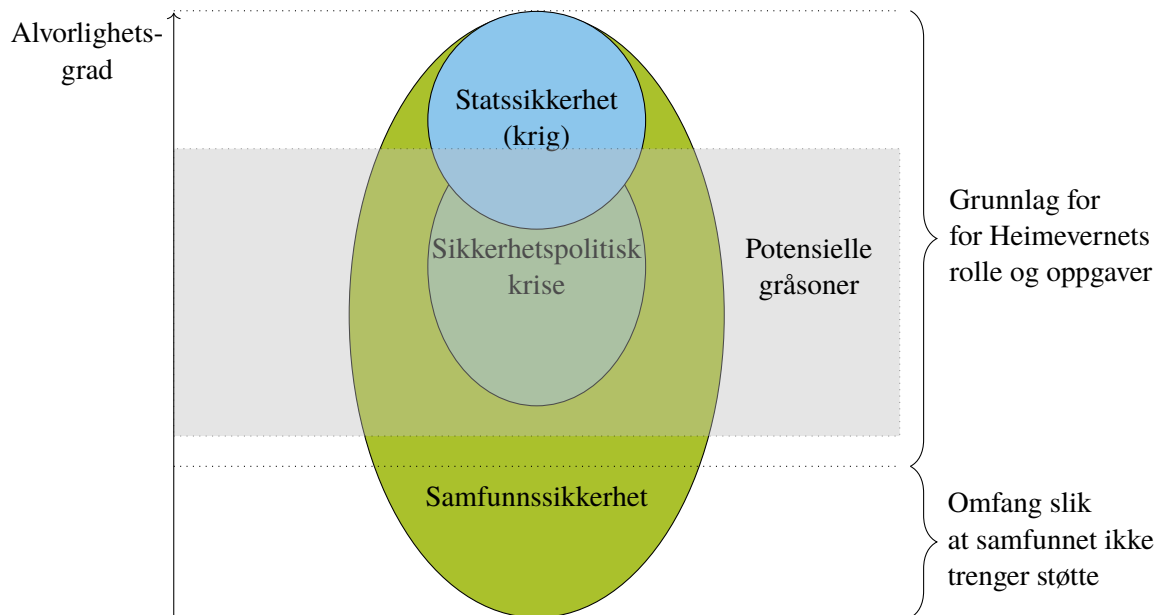
Figur 7.1 Organizational systems framework.

7.1 Trender og rammer

Forskningen om framtidens trender beskrevet i kapittel 4, informantenes syn i kapittel 5 og vår analyse i kapittel 6 konkluderer at et militært overfall mot Norge er mindre sannsynlig enn angrep med irregulære virkemidler, som cyberoperasjoner, påvirkningsoperasjoner, sabotasje og terrorisme. Gitt at det i økende grad pågår operasjoner for å kartlegge og svekke vår forsvars- og håndteringsevne, vil et godt grep om de irregulære truslene også kunne redusere sannsynligheten for en konvensjonell krig. Dersom en motstander er klar over at vi er forberedt og har adressert våre svake punkter, vil det gi fienden høyere kostnader å gå til angrep. Dette bør ha betydning for forsvarsplanleggingen.

Både informantene og vår analyse har pekt på at statssikkerhet og samfunnssikkerhet henger sammen i større grad enn tidligere. At samfunnsviktige funksjoner kan opprettholdes i krise og

krig er avgjørende for forsvarsevnen og er en forutsetning for å kunne ivareta alliert mottak og for å kunne yte vertslandsstøtte til allierte styrker. Også i krig må vi kunne levere infrastruktur og forsyninger, oppgaver som i økende grad er avhengig av sivile aktører. Forsvarets avhengighet av det sivile samfunn forsterker behovet for sterk interaksjon mellom Forsvaret og det sivile samfunn. I figur 7.2, bygget på Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015; s. 9), illustrerer vi hvordan statssikkerhet og sikkerhetspolitiske kriser aldri er uavhengige av samfunnssikkerheten og at samfunnssikkerheten derfor må fungere både i fred, krise og krig og i potensielle gråsoner.



Figur 7.2 Samfunnssikkerhet, statssikkerhet, krise og potensielle gråsoner.

Sikkerhetspolitiske kriser berører statssikkerheten fordi norsk handlefrihet og/eller territoriale integritet kan være truet. Det kan være store variasjoner i scenarioer som skaper sikkerhetspolitiske kriser og som påvirker både stats- og samfunnssikkerheten. Scenarioene strekker seg fra klassiske konfliktsenarioer, gråsoner mellom fred og krig, sammensatte (hybride) kampanjer der ikke nødvendigvis militære virkemidler blir benyttet, til enkeltepisoder. Imidlertid kan det også være en sikkerhetspolitisk krise når andre lands handlefrihet og/eller territoriale integritet er truet. Eksempler på dette er Russlands krigføring i Georgia og Ukraina i 2008 og 2014, som påvirket det sikkerhetspolitiske bildet i resten av Europa.

JD er det faste lederdepartementet ved sivile nasjonale kriser med mindre annet er bestemt. Ved håndtering av sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt har Utenriksdepartementet (UD) og FD i tillegg et særskilt ansvar. Mellom fred og krig ligger potensielle gråsoner, hvor fiendtlige aktører kan ønske å utnytte uklarheter knyttet til ansvarsfordeling (se boks 7.1). En sikkerhetspolitisk krise er, som illustrert i figur 7.2, også en samfunnssikkerhetskrise. JD har et samordningsansvar for samfunnssikkerhet på sivil side og vil alltid være sentrale i krisehåndtering. Begrunnelsen for Heimevernets rolle er i figur 7.2 å finne i spekteret fra det tidspunkt samfunnssikkerhetsutfordringene får et omfang som det sivile samfunn ikke kan løse uten støtte. Hovedbegrunnelsen er imidlertid kriser der det er behov for å støtte med væpnet makt.

Boks 7.1 Gråson utfordringer

Som vi tidligere har vært inne på er det stor enighet rundt at hybride (sammensatte) trusler bidrar til å viske ut det tradisjonelle skillet mellom fred og krig, og at de utfordrer den tradisjonelle ansvarsfordelingen mellom sivil og militær sektor. Med andre ord vil en motstander kunne utnytte gråsoner for å vinne frem i en konflikt. Dette er utfordrende fordi alle sammensatte hendelser vil treffe justissektoren inntil det er avklart hvor de hører hjemme. Dette gjør det uklart om forsvarssektoren skal involveres eller om den har hjemmelsgrunnlag til å reagere på trusler.

Flere av intervjuobjektene advarte mot slike gråson utfordringer. Det er flere såkalte gråsoner, og vi har ikke tidligere spesifisert disse i detalj. Det kan være hendelser eller utfordringer som faller mellom de definerte ansvarsområdene til sektorene innen samfunnssikkerhet samt mellom sivil og militær sektor.

Vår definisjon av en gråson operasjon fra avsnitt 1.3 var en “[fiendtlig] interaksjon mellom konkurrerende aktører under grensen for konvensjonell krig og over grensen for fredelig konkurranse” (Dubik og Vincent, 2018; s. 9). Gråsonen kan med andre ord være en tilstand hvor det foregår tvangsaktiviteter som ikke utløser Natos artikkel 5 eller en resolusjon i FNs sikkerhetsråd. Dubik og Vincent advarer videre om at mønsteret for gråson operasjoner er:

- Gradvis eskalering, det vil si at de første operasjonene kan være små og nærmest usynlige, før de gradvis trappes opp.
- Maksimal benektbarhet, det vil si at aggressor forsøker å skape usikkerhet rundt hvem som står bak, hva formålet er og lignende. Brands (2016) understreker også hvordan at gråson operasjoner kan være subtile kampanjer som benytter press og ekspansjonisme nøye kalibrert for ikke å bli oppfattet som åpen krigføring.
- Strategiske effekter, det vil si at aggressor har et strategisk mål med operasjonene, for eksempel å endre det strategiske landskapet, å endre aksepterte normer, å svekke forsvarsvilje og lignende.

Ulike aspekter ved gråson utfordringer er beskrevet mer i detalj i en lang rekke studier, blant annet Arquilla (2018), Chambers (2016), Cleveland, Pick og Farris (2015), Echevarria II (2016), Freier mfl. (2016), Hoffman (2016), Jackson (2017), Kapusta (2015), Matisek (2017), Mazarr (2015), Noonan (2015) og Wirtz (2017).

Midlene i slike operasjoner tilpasses de strategiske mål og det eksisterende mulighetsrommet. Svechin (1926, 1992; s. 62) uttrykte dette slik: *“A particular strategic policy must be devised for every war, each war is a special case, which requires its own particular logic rather than any kind of stereotype or pattern, no matter how splendid it may be.”*

Gråson operasjoner henger tett sammen med hybridkrig, som ble diskutert i boks 5.1.

7.2 Retning og prinsipper

7.2.1 Retning

Overordnet kan vi se for oss fem prinsipielle utviklingsretninger for Heimevernet mot 2030 (utdypet og illustrert i boks 7.2, basert på illustrasjonene fra boks 6.10). Når framtidig rolle og oppgaver skal operasjonaliseres kan det hentes elementer fra de ulike retningene. De fem retningene er:

1. Å videreføre Heimevernet som i dag.
2. Å videreutvikle Heimevernet i en skarpere retning.
3. Å videreutvikle Heimevernet til i større grad å bidra til samfunnssikkerhet, men fortsatt en del av Forsvaret.
4. Å omdanne Heimevernet til en beredskapsorganisasjon med primær innsats mot samfunnssikkerhet.
5. Å legge ned Heimevernet og styrke de andre militære og sivile beredskapsorganisasjonene.

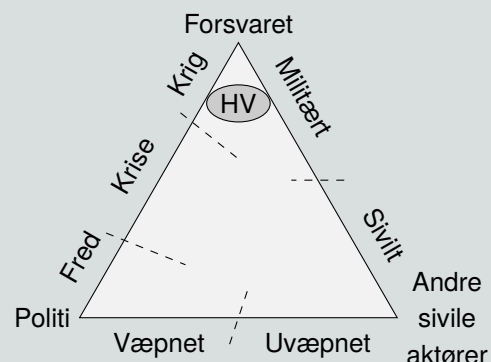
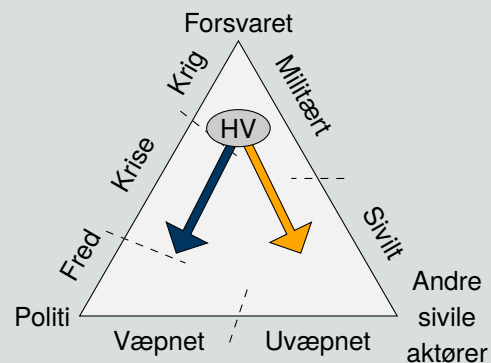
Boks 7.2 Noen rendyrkede framtidige retninger for Heimevernet

1. Å videreføre Heimevernet som i dag

Ivaretagelse av lokalt territorielt ansvar (LTA) og gjennomføring av territoriale operasjoner (TO), se boks 5.8 for definisjoner, er dimensjonerende oppgaver, herunder sikring av Forsvarets nøkkelobjekter. I tillegg kan Heimevernet bistå både ved ulykker og naturkatastrofer og i terrorberedskapen, uten at dette er dimensjonerende.

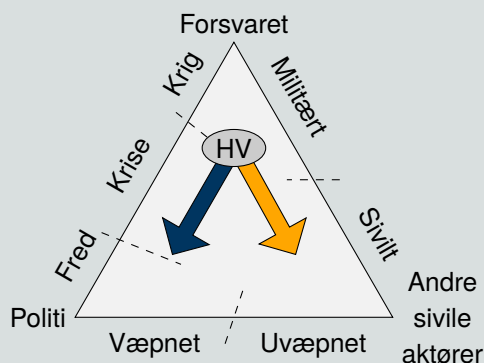
2. Å videreutvikle Heimevernet i en skarpere retning

Dette kan innebære samling av ressurser for å styrke det territoriale forsvaret. Heimevernet kan også bli brukt til å forsterke de øvrige grenene og evnen til å bidra i høyteknologiske samvirkeoperasjoner. Bistand til sivil sektor tones ned eller fjernes helt.



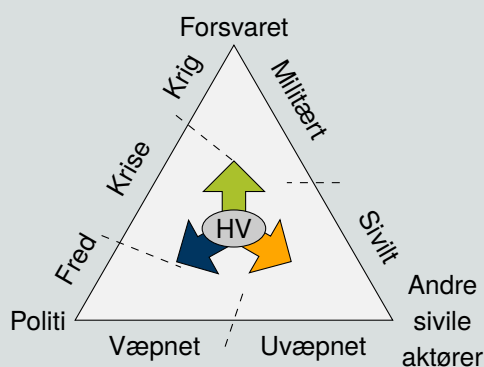
3. Å videreutvikle Heimevernet til i større grad å bidra til samfunnssikkerhet, men fortsatt en del av Forsvaret

Heimevernet får en tydeligere profil som reservekapasitet for samfunnet i kriser, men forblir en del av Forsvaret og kan beholde dagens oppgaver i krig. Samfunnsikkerhetsdimensjonen og dagens oppgaver i krig kan begge bli dimensjonerende i denne retningen.



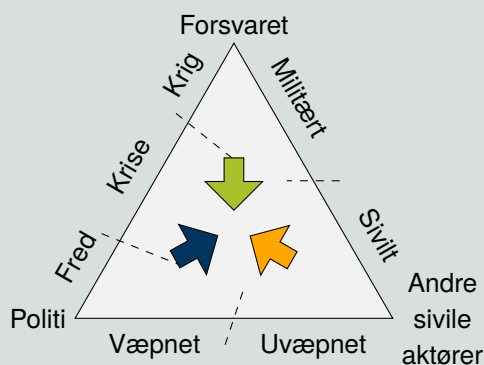
4. Å omdanne Heimevernet til en beredskapsorganisasjon med primær innsats mot samfunnssikkerhet

Her frikobles Heimevernet i større grad fra Forsvaret, som støttes i sine behov på linje med politiet og andre sivile aktører. Beredskap blir dimensjonerende og det territorielle ansvaret blir liggende hos Forsvaret. Heimevernet kan være direkte underlagt Forsvarsdepartementet, slik det var før 1970, eller legges helt utenfor forsvarssektoren.



5. Å legge ned Heimevernet og styrke de andre militære og sivile beredskapsorganisasjonene

Heimevernet legges ned og ressursene benyttes til å styrke andre sivile og militære beredskapsorganisasjoner. Idéen er at økte ressurser, sammen med et utvidet ansvarsområde for hvert av de tre hjørnene i trekanten, reduserer gråsoneproblematikk. Andre avdelinger i Forsvaret overtar det som i dag er Heimevernets krigsoppgaver. Evnen til å ivareta samfunnsikkerheten før øvrig forutsettes håndtert av politiet og sivile myndigheter.



Selv med de siste femten årenes omlegging fra mer klassisk forsvarstenking til økt vektlegging av støtte til sivil beredskap, krisehåndtering og sikring av samfunnsfunksjoner er dagens heimevern fremdeles en organisasjon innrettet mot statssikkerhetsdimensjonen i krig, der forsvar av landets territorielle integritet er primærrollen. Selv om en regulær krig er lite sannsynlig, er Forsvaret en forsikring som reduserer sannsynligheten for krig gjennom å sette opp en terskel mot angrep, enten

virkemidlene er regulære eller irregulære. Forsvaret bør ikke skaleres etter kortsiktige trender, ettersom det tar lang tid å bygge både kompetanse, kapasitet og materiellpark. Analyser viser dessuten at det er behov for store militære reservestyrker til blant annet vakthold og sikring i de mest krevende scenarioene beskrevet i kapittel 6 (se Arnfinnsson, Pay og Guttelvik, 2019; for analyser og boks 7.3 for en generell diskusjon av volum).

Både historiegjennomgangen og informantene pekte også på viktigheten av at Heimevernet må kunne håndtere militære oppgaver og yte støtte til de øvrige delene av Forsvaret. Norge trenger en militær reservestyrke som skal bygge forutsetninger for at militære operasjoner kan gjennomføres og at både Forsvaret for øvrig og våre allierte kan opprettholde sin forsvarsevne over tid i en krigssituasjon. Dette taler for å beholde en tett kobling til Forsvarets øvrige organisasjon og krigsoppgaver. Retning 4 (primært innrettet mot ivaretagelse av samfunnssikkerhet) er dermed mindre aktuell, så lenge Heimevernet skal være et militært verktøy som skal virke i statssikkerhetsdimensjonen.

Et valg av retning 5 (å legge ned Heimevernet) medfører at andre avdelinger i Forsvaret må bygge opp betydelige reservekapasiteter. En sammenslåing av Heimevernet og Hæren kan også falle inn under denne retningen. Dette vil være en god løsning for å styrke evnen til innsats i høyteknologiske samvirkeoperasjoner. Imidlertid trengs lokalkjennskap og nærhet til det som skal beskyttes, både for å kunne oppdage trusler eller avvik fra normalsituasjonen i tide og for å kunne reagere raskt, men også for å ha kjennskap til det som skal beskyttes før krisen inntreffer. Videre er det en forutsetning med nærhet mellom sivile og militære samvirkepartnere på alle nivåer, slik at en felles situasjonsforståelse kan bygges, og for å sikre at ressursene utnyttes på best mulig måte i håndteringen av de ulike truslene. Dette krever større oppmerksomhet og spesiell kompetanse,

Boks 7.3 Stort eller lite volum (høyt eller lavt aktivitetsnivå)

Jo flere som skal være med i en styrke og jo mer stående den skal være, jo mindre er rommet for et høyt aktivitetsnivå (innenfor en gitt økonomisk ramme). Et stort volum gir større fleksibilitet og kapasitet ved store kriser og hendelser. Et lavere volum muliggjør derimot et høyere treningsnivå og en høyere standard (mer spesialisering). Kanskje kan det også være lettere å rekruttere personell dersom de føler at de får trent så mye at de ser en helt konkret nytte av det.

Jo mer utholdende en styrke skal være, jo større må den i utgangspunktet være. Generelle reservister som skal være overalt til enhver tid må det også være mange av. Spesialiserte, stående elementer som skal rykke ut og være den siste, spesialiserte forsterkningen trenger det derimot ikke være like mange av. For Heimevernet vil de enklere oppgavene antageligvis være flere enn de spesialiserte.

Svaret på spørsmålet om volum og treningsnivå avhenger i stor grad av svaret på andre spørsmål. Vil vi ha en kapasitet av generalister, så må den være større enn en spesialisert. Skal vi være til stede der folk bor og ved militære installasjoner, og samtidig være geografisk spredt, må styrken også være større. Skal kapasiteten være basert på eksisterende sivil kompetanse heller enn ny militær kompetanse, trengs mindre trening.

som vil være vanskelig å oppnå i en organisasjon som primært er innrettet mot høyteknologiske samvirkeoperasjoner.

I tillegg trenger Norge ressurser til å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser og til å sikre at samfunnskritiske funksjoner fungerer både i krise og krig. Vår analyse i kapittel 6 konkluderer med at skillet mellom stats- og samfunnssikkerhet vil bli mindre tydelig og at det ene er en forutsetning for det andre. Betydningen og omfanget av samfunnssikkerhetsoppgaver forventes å øke i tiden framover, ikke minst som følge av irregulære trusler. Det er dermed behov for å øke samfunnets reservekapasitet og forsterke samvirket mellom sivil og militær side for å håndtere framtidens mest sannsynlige trusler. Retning 1 (en videreføring av dagens Heimevern) og 2 (et skarpere Heimevern) svarer ikke godt nok på disse utfordringene.

Ut fra en helhetlig vurdering anser vi derfor at retning 3, “Å videreutvikle Heimevernet til i større grad å bidra til samfunnssikkerhet, men fortsatt en del av Forsvaret”, svarer best på framtidens behov. En videreutvikling av evnen til sikring av nasjonale sikkerhetsinteresser, grunnleggende nasjonale funksjoner, kritisk infrastruktur, samfunnskritiske funksjoner og viktige elementer ved samfunnets sosiale kapital i krise og i møte med irregulære trusler er i tråd med utviklingen vi har diskutert tidligere i rapporten. Det vil også være en mer logisk, risikoreducerende og kostnadseffektiv løsning enn en ytterligere satsing på bidrag til høyteknologiske samvirkeoperasjoner i konvensjonell krig. Når framtidens trusler forventes å skape usikkerhet om hvor vi er i krisespekteret, hva som er den faktiske situasjonen og hvem som har ansvar, må forsvaret mot disse innrettes deretter.

Basert på retningsvalget vil sentrale kjennetegn ved framtidens heimevern være:

- En militær organisasjon, som i dag. Dette er nødvendig for å kunne bidra i alle deler av konfliktspekteret. Heimevernet videreutvikler evner som er komplementære med hensyn til øvrige avdelinger i Forsvaret.
- En organisasjon som i enda større grad enn i dag er innrettet mot utfordringer i gråsonene mellom fred og krig. Det er her vi anser truslene og manglene som mest kritiske. Heimevernet beskytter hele spekteret av militære og sivile objekter, og samfunnskritiske og grunnleggende nasjonale funksjoner.
- En generell reservekapasitet med evne til å yte relevant støtte til øvrige avdelinger i Forsvaret, politiet og andre sivile beredskapsorganisasjoner. Heimevernet skal gjøre disse bedre i stand til å løse sine oppdrag.
- En organisasjon kjennetegnet av selvstendige og innovative heimevernssoldater, i stand til å håndtere uforutsette hendelser. De kjenner ressursene som ligger i lokalmiljøet, og vet hvordan de kan utnytte nettverket sitt i tilfelle krise eller krig.
- En distribuert organisasjon med lokal tilstedeværelse, tilhørighet og forankring i befolkningen. Dette gir organisasjonen kort reaksjonstid og god situasjonsforståelse og bidrar til å sikre både sosial kapital og andre mekanismer i samfunnet.

7.2.2 Prinsipper

Heimevernet har i dag spesielle fortrinn som passer godt med Forsvarets og det sivile samfunnets behov i møte med framtidens trusler, blant annet sivilt-militært samarbeid, lokal tilhørighet,

desentralisert struktur, forankring i befolkningen gjennom vernepliktige, personell med høy sivil kompetanse og at det er en fleksibel ressurs. Disse fortrinnene må nødvendigvis styrkes på enkelte områder, slik at de er tilpasset framtidens heimevern. I det følgende trekker vi fram tre hovedprinsipper vi mener bør være retningsgivende for Heimevernet i framtiden.

7.2.2.1 *Fleksibel støtte*

Heimevernet som en “fleksibel muskel” ble av informantene trukket fram som en kostnadseffektiv og hensiktsmessig organisasjon til støtte for samfunnet. Vår vurdering er at Heimevernet i framtiden bør være en fleksibel reservestyrke til støtte for andre sivile og militære beredskapsorganisasjoner. Fleksibilitet innebærer evne til innsats i hele konfliktspekteret fra fred, via krise, til krig. Det innebærer også mulighet for støtte på tvers av sektorer og innenfor et bredt spekter av oppgaver og volum. Støtte innebærer å gjøre de eksisterende beredskapsorganisasjonene i samfunnet, herunder eksempelvis Forsvaret, politiet og Siviltforsvaret, bedre i stand til å løse oppgavene innenfor sine respektive ansvarsområder.

Heimevernet kan eksempelvis støtte Forsvarets operasjoner gjennom sikring av akser og militære objekter i krig. Heimevernet kan også bistå det sivile samfunn der andre beredskapsorganisasjoners ressurser ikke strekker til. Dette vil for eksempel være i forbindelse med opprydning etter industriulykker og ekstremvær. Fleksibilitet innebærer også kort reaksjonstid og evne til lokal innsats over hele landet når som helst, men også evne til kraftsamling ved behov.

7.2.2.2 *Sivilt-militært samvirke*

Et tettere sivilt-militært samvirke vil bidra til en felles situasjonsforståelse på tvers av samfunnssektorer (se boks 7.4 for mer om samvirke). Samtrenting mellom militære og sivile ble pekt på som en viktig faktor til effektiv oppgaveløsning av informantene i kapittel 5. Spesielt viktig blir dette når varslingsperioden blir kortere og situasjonene mer uoversiktlige. Sivilt-militært samvirke blir også mer kritisk viktig når sektorprinsippet utfordres blant annet gjennom økt bruk av irregulære virkemidler. Et tettere samvirke vil forhåpentligvis redusere de kulturforskjellene mellom militære og sivile som flere av informantene pekte på.

Ikke bare må interaksjonen mellom departementer fungere – det må den også mellom etater. Ulik organisering og kultur, samt ulike grader av politisk styring, i politiet og Forsvaret ble av Røksundutvalget (2016) trukket fram som to av de viktigste utfordringene for at Forsvaret skulle kunne yte effektiv bistand til politiet. Å gå fra samarbeid til samvirke må til for å gjøre Heimevernet til en effektiv beredskapsorganisasjon. Flere informanter påpekte også at manglende krav til kommunale beredskapsråd gjør at evnen til samhandling og etablering av felles situasjonsforståelse svekkes. Som vi kommer tilbake til i avsnitt 7.2.2.3 blir et tett samvirke på lavere nivåer spesielt viktig når det er her samhandlingen har størst betydning.

Et annet viktig moment, som vi også tidligere var inne på, er at juridiske grenser må gås gjennom på nytt. Blant annet påpekte vi i avsnitt 6.5.1 at det rettslige grunnlaget for å bruke militær makt mot sivile på norsk jord uansett er omstridt. Dersom Heimevernet skal bli en fleksibel forsterkningsressurs som lett skal kunne kalles på i kritiske situasjoner må hjemmelsgrunnlaget

Boks 7.4 Mer om samvirke

Utdypningen av samvirke i denne boksen er basert på Sommer (2018).

Berlin og Carlström (2009) skiller mellom tre typer samvirke:

- **Sekvensielt samvirke:** Aktørene utfører oppgavene sine i rekkefølge, etter hverandre. Én aktør utfører sine oppgaver før neste aktør overtar. Handlingslogikken er passiv og avventende og det er ikke egentlig et reelt samvirke.
- **Parallelt samvirke:** Aktørene utfører sine oppgaver samtidig, men holder seg til å utføre sine egne oppgaver.
- **Synkront samvirke:** Aktørene bytter på å utføre hverandres oppgaver, på tvers av ansvarsområder og uten prestisje. Aktørene har stor grad av fleksibilitet og kan raskt omdisponere ressurser. Dette er det eneste "ekte" samvirke.

Hammervoll (2013) mener derimot at ulike situasjoner krever ulike typer samvirke, uten at det trenger å være kvalitetsmessig forskjell mellom dem.

Godt samvirke og god koordinering forut for hendelser er funnet å være av avgjørende betydning for at organisasjoner skal kunne lykkes med dette under faktiske hendelser (Perry og Lindell, 2003). Wolbers og Boersma (2013) beskriver hvordan effektiv informasjonsinnhenting og -deling er viktig for å skape felles situasjonsforståelse, mens Seppänen mfl. (2013) beskriver hvordan typiske årsaker til at aktører ikke klarer å danne en felles situasjonsforståelse er mangel på informasjon, mangel på kommunikasjonsflyt og fravær av en felles situasjonsbeskrivelse.

Andersson mfl. (2014) og Berlin og Carlström (2008) beskriver hvordan reelt samvirke ofte ikke forekommer før det er tvingende nødvendig. Det meste av kommunikasjon og informasjonsutveksling foregår da internt i de enkelte organisasjonene (Rimstad mfl., 2014).

Sommer (2018; s. 4) viser ellers til en rekke studier som viser at "utfordringer knyttet til rolleforståelse, informasjonsutveksling, situasjonsforståelse, beslutningstaking, planlegging, ledelse og koordinering er vanlig og gjentakende ved håndtering av hendelser."

være klart. Flere av informantene i kapittel 5 pekte også på at Fylkesmannens rolle ikke alltid er klar nok. Et godt sivil-militært samvirke fordrer at ansvar, myndigheter og roller er tydelig avklart.

Selv om vi går opp juridiske grenser på nytt vil vi aldri få utvetydig framgangsmåte ved alle tenkelige hendelser. Her blir igjen ledelse, organisering og kultur viktig. Dersom to kulturer står mot hverandre, dersom to organisasjoner har ledere som er opptatt av å passe sine revir, eller dersom to organisasjoner har ledere som er redde for å gjøre for mye enn for lite, hjelper det lite med juridiske grenseopp ganger. Samvirkekulturen bør derfor også vurderes.

For å få til et godt sivil-militært samvirke bør også rådsstrukturen utvikles videre. I historiegjen-

nomgangen i kapittel 3 viste vi hvor betydningsfull rådsstrukturen, spesielt Landsrådet, har vært for Heimevernets utvikling. Rådsstrukturen bør utvikles videre til å få en mer aktiv rolle i samhandlingen mellom sivil og militær sektor. Deltagelsen i rådsstrukturen må vurderes i henhold til dette, for eksempel ved å inkludere andre bedrifter organisasjoner og etater enn i dag. I tillegg kan helt nye deltakere vurderes, for eksempel religiøse samfunn. Det er viktig at ikke rådsstrukturen stivner, slik at færre føler seg representert. Som vist i historiegjennomgangen har endringer i rådsstrukturen også tidligere funnet sted for å gjøre rådene mer relevante.

7.2.2.3 Lokal forankring

Heimevernets har helt fra starten hatt en lokal forankring. I dette ligger det at Heimevernet bygger lokale nettverk på tvers av samfunnssektorer. Det innebærer blant annet at dersom en krise inntreffer, vet Heimevernets mannskaper i området hvor de skal gå for å skaffe nødvendige ressurser. Flere av informantene i kapittel 5 pekte også på at samhandling fungerer bedre jo lengre ned i hierarkiet departement–fylke–kommune vi kommer. Den lokale forankringen blir derfor enda viktigere med tanke på samhandling og håndtering i en krise- eller krigssituasjon.

Nettverk betyr også at de lokale mannskapene er godt egnet til å registrere og videreformidle avvik fra normalsituasjonen. Her er det viktig å presisere at dette på ingen måte innebærer at mannskaper skal drive med overvåkning, spesielt ikke av landets borgere, men plukke opp informasjon som tilflyter dem gjennom deres nettverk. Denne informasjonen må det så finnes et system for å få videreformidlet. Flere av informantene pekte på at de juridiske gråsonene skaper utfordringer med tanke på å framskaffe et godt beslutningsgrunnlag. Det er derfor viktig at juridiske grenseoppganger går opp, slik at det ikke hersker noe tvil om hvilke muligheter som finnes for rapportering og informasjonsdeling.

Imidlertid har sentralisering av ressurser og reduksjoner i antall heimevernsdistrikter og antall soldater medført at Heimevernet ikke lenger har like gode forutsetninger til å være like forankret i alle lokalmiljø, kommuner, sivile bedrifter, lag og organisasjoner. For å få til en styrket lokal forankring kreves en styrket oppmerksomhet rundt områdestrukturen som det sentrale strukturelementet i Heimevernet. Områdestrukturen bør finnes i alle deler av landet, slik at forutsetningene for å kunne samvirke med sivile partnere der de holder til er tilstede. Tyngdepunktet bør være ved sårbare punkter, det vil si der det bor mye folk og i områder av stor militær betydning (se boks 7.5).

Det er flere mulige tiltak som kan iverksettes for å få til en forsterket lokal forankring, blant annet:

- **Tilføring av ressurser for økt interaksjon med det sivile samfunn.** Møteplasser med sivile aktører koster penger. En slik satsing er likevel helt nødvendig dersom Heimevernet i større grad skal være en forsterkningsressurs for det sivile.
- **Nye arenaer for kompetanseheving og kulturbygging.** Det vil trolig gi økt anseelse å være med i Heimevernet dersom mannskapene ser at de får noe igjen for det, ikke minst dersom det også gir uttelling i det private liv. Kursing og tilstelninger som styrker både den militære og den sivile kompetansen til mannskapene kan være en vei å gå for et framtidig heimevern.
- **Formalisert tilknytning til bydeler i de store byene.** I Oslo er mange bydeler større enn de aller fleste byer i Norge. Bydelene Frogner og Grünerløkka har om lag 60 000 innbyggere hver, mens Alna, Gamle Oslo, Nordre Aker, Nordstrand, Vestre Aker og Østensjø alle har

Boks 7.5 Tilstede i byer eller utenfor tettbygde strøk

Et argument for å legge tyngden av en kapasitet til mindre sentrale strøk er at jo lenger unna sentrale strøk vi kommer, jo lenger kommer vi også unna de stående beredskapsressursene. Et annet argument er at store områder av landet vil stå ubevoktet dersom verken en reservekapasitet eller stående styrker skal holde til utenfor sentrale strøk, siden flere av de store beredskapsressursene allerede er lokalisert i befolkningsrike områder.

Blant argumentene for å legge en slik styrke til sentrale strøk er opplagt at det bor mange der. Dessuten er mange utfordringer større i byene: Mange større samfunns-kritiske sårbarheter er plassert her og mange av de største sosiale utfordringene, blant annet knyttet til demografi, fragmentering og ghettofisering, finnes i byer. I Norge er disse problemene i dag mest tydelige i Oslo, men gitt trendene vi har skissert er det sannsynlig at de framover vil bli mer merkbare også i andre store byer.

Samfunnets sosiale kapital fra boks 6.7 er antageligvis også mest sårbare i byene. Potensialet for å utnytte konfliktlinjer i samfunnet er i det hele klart størst i de største byene. Mange av nøkkelfunksjonene som styrer for eksempel flytrafikk og telenett er også plassert i sentrale strøk. Dette i motsetning til mange av de viktigste militære objektene, som er plassert utenfor tettbygde strøk. Selv om mange av beredskapsressursene allerede er lokalisert i store byer, er altså også de nasjonale sårbarhetene klart størst her.

Det er også større stabilitet i bosetningsmønsteret på mindre steder, og samfunnet er mer gjennomsliktig der. Dersom det oppstår et avvik fra en normalsituasjon bør det med andre ord være lettere å oppdage dem på mindre steder enn i større byer, hvor folk i større grad flytter på seg og hvor samfunnsstrukturene er mer komplekse.

rundt 50 000 innbyggere hver. Det gjør det innlysende at en heimevernssoldat som bor i Nordre Aker ikke kan sies å ha lokal tilhørighet til Østensjø. Til det blir nettverket og lokalkjennskapen for dårlig.

Forsvarsviljen, og viljen til å betale for forsvarsevne, er avhengig av at befolkningen har tillit til at sivile og Forsvaret viser evne og vilje til samvirke. Et av de viktigste målene med et heimevern er å bygge forsvarevilje og motstandskraft i samfunnet, slik at fragmenterende krefter kan motvirkes og hybride virkemidler kan håndteres så tidlig og effektivt som mulig. Tett interaksjon med lokale aktører er ett viktig tiltak i den sammenheng.

Et annet tiltak for å forbedre forankringen i folket kan være å etablere en egen regional førstegangstjeneste i Heimevernet. Her får Heimevernet i større grad mulighet til å plukke sine folk enn når de overtar vernepliktige fra de andre grenene. Heimevernsmannskapenes sammensetning må også, som nevnt, speile landets befolkning, også i byene. Dette gjelder også rådsstrukturens sammensetning og dets måte å jobbe på lokalt.

7.3 Oppgaver

Heimevernets framtidige oppgaver kan grupperes innenfor militære bidrag til forsvaret av Norge, bistand til politiet og bistand til andre sivile aktører. Vi går gjennom hovedlinjer for framtidige oppgaver. Detaljer vil være tema for senere faser av prosjektet, hvor vi sammen med sivile og militære aktører vil se på dette.

7.3.1 Militære bidrag til forsvaret av Norge

Vår analyse tilsier at ivaretagelse av *LTA* og *TO* (se boks 5.8) fortsatt bør være viktige oppgaver for Heimevernet i framtiden. Akkurat hvordan militære bidrag bør innrettes er tema for senere faser av prosjektet, men i det videre skisserer vi noen overordnede utviklingsretninger knyttet til sikring av objekter og akser, overvåkning og kontroll, alliert mottak, bekjemping og ivaretagelse av *LTA*.

7.3.1.1 Sikring av objekter og beskyttelse av akser

Heimevernet har i dag ansvar for vakthold og sikring av prioriterte objekter og allierte mottakssteder, samt ansvar for beskyttelse av akser og viktige geografiske områder.³⁴ For evnen til objektsikring er sikring av Forsvarets nøkkelpunkter dimensjonerende. Dette innebærer at Heimevernet ikke er dimensjonert for å sikre politiobjekter eller andre skjermingsverdige objekter i krig.

Sikring av de sistnevnte typene objekter blir viktigere etterhvert som Forsvaret blir mer avhengig av det sivile samfunn når det gjelder varer, tjenester, teknologi og kompetanse. En ekstra sikkerhetsutfordring kommer av den til dels uforutsigbare gjensidige avhengigheten på tvers av ulike infrastrukturer. Samlet sett indikerer dette at Heimevernet også bør vurderes dimensjonert for å kunne ivareta objekter som er kritisk viktige for samfunnssikkerheten i en krig.

Fordi det ikke er mulig å sikre alt, vil effektiv objektsikring i økende grad ha som forutsetning at objekteier selv har implementert nødvendige grunnsikringstiltak. Effektiv objektsikring krever også sterk interaksjon med det sivile samfunn lokalt for å oppdage trusler i tide og for å sikre riktig og god respons. I tillegg til det å sikre nøkkelpunkter og samfunnsviktige objekter, er beskyttelse av akser av betydning for Forsvarets stridsevne. I dag er dette i hovedsak knyttet til forsynings- og framføringsakser som Forsvaret benytter, men i takt med økt avhengighet av det sivile samfunn, kan det også argumenteres for at akser av stor samfunnsmessig betydning bør beskyttes bedre (se boks 7.6).

7.3.1.2 Overvåkning og kontroll for situasjonsforståelse

Overvåkning og kontroll er også oppgaver som i dag faller inn under begrepet *TO*. Hensikten er å skaffe seg tilstrekkelig oversikt over trusler mot objekter, akser og andre forhold som vil kunne medføre skadevirkninger mot det Heimevernet er satt til å beskytte, oppnå kontroll over situasjonen

³⁴For mer inngående om objektsikring, se objektsikringsinstruksen (Forsvarsdepartementet, 2019).

Boks 7.6 Beskytte sivil eller militær infrastruktur

Vi ser på forsvar mot en ytre hovedmotstander som den viktigste begrunnelsen for en Heimevernet, også i kriser. Å basere seg på å kun beskytte militær infrastruktur vil likevel være å lukke øynene for at det militære er en del av en lengre verdikjede som strekker seg langt inn i det sivile. Både i krise og krig er Forsvaret svært avhengig av sivil støtte for å fungere (Birkemo og Heireng, 2016; Listou, 2019). Forsvaret lager for eksempel ikke råvarene til egen mat og produserer ikke eget drivstoff.

Gjennom ulike former for sivilt-militært samarbeid har også Forsvaret gjort seg mer avhengig av sivile aktører og infrastruktur de senere årene. Forsvaret er med andre ord helt avhengige av en del samfunnskritiske funksjoner. Uten drivstoff, transport, strøm, telefon og internett får det sivile verken tatt imot matbestillinger eller behandling pasienter, noe som igjen vil påvirke understøttelsen av Forsvarets stridsevne.

Innføringen av begrepene “grunnleggende nasjonale funksjoner” og “nasjonale sikkerhetsinteresser” i den nye sikkerhetsloven tilsier også at mer sivil infrastruktur og sivile funksjoner er viktige for forsvarsevnen. De irregulære virkemidlene som er utbredt i subversjonsscenarioet søker ofte å ramme sivil infrastruktur, og vi anser at beskyttelsen av sivil infrastruktur derfor må skjerpes. Vi må også ta høyde for infrastruktur og andre forhold som vil kunne få konsekvenser for våre allierte med tanke på deres stats- og samfunnssikkerhet, for eksempel strøm- og gassleveranser, da dette påvirker våre sikkerhetsinteresser og -politikk.

og vise tilstedeværelse for å heve terskelen for anslag. Flere av informantene har spesielt påpekt manglende evne til å detektere trusler fra sjøsiden.

Lokal tilstedeværelse og et sømløst sivilt-militært samvirke vil kunne bidra til økt mulighet for å avdekke trusler i tide og gjennom dette bidra til en økt situasjonsforståelse – som igjen vil øke muligheten for å kunne iverksette de riktige tiltakene i tide. En forsterket forankring mot det sivile samfunn vil derfor være viktig for bedret overvåkning og kontroll.

7.3.1.3 Alliert mottak

Norsk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging baserer seg på medlemskap i Nato, samt at våre allierte kommer oss til unnsetning når statssikkerheten trues. Vår evne til alliert mottak og vertslandsstøtte må derfor være troverdig, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. I denne forbindelse påpekte flere av informantene at samvirkemekanismene har et utviklingspotensial. For eksempel må det avklares hvilken rolle sjef Heimevernet skal ha opp mot alliert styrkesjef, og det må avklares hvordan kommandoene på taktisk nivå (det vil si nivået under FOH) bør forholde seg til hverandre.

Informantene påpekte også at alliert mottak har et omfang som ikke må undervurderes, da det både er dynamisk og omfattende i størrelse, slik at det vil påvirke store deler av det sivile samfunn. Å balansere krigsbehovene mot behovene for at samfunnet for øvrig skal fungere best mulig er ikke

nødvendigvis enkelt, men en videreutvikling av Heimevernets nettverk og samvirkekompetanse vil bidra til å gjøre balanseringen enklere, eksempelvis ved bruk av liaisoner mellom de ulike akatørene.

Til sist medfører også alliert mottak behov for styrkebeskyttelse og sikring av akser. Prinsipielt skal militære avdelinger sikre seg selv, men flere allierte enheter og store deler av det logistiske apparatet kommer uten egne sikringsstyrker. Om disse skulle satt av ressurser til å ivareta egen beskyttelse, ville det trekke ressurser bort fra stridsoppgavene, og de ville uansett manglet Heimevernets lokalkjennskap.

7.3.1.4 Bekjemping

Informantene var delt i synet på Heimevernets evne til bekjemping. De av Heimevernets styrker som opererer i det forventede stridsområdet sammen med andre bakkestyrker, kan ha behov for andre bekjempningsmidler enn de styrkene som opererer i bakre områder. Evnen til å føre høyintensiv strid er imidlertid både kostnads- og kompetansekrevene, og behov må derfor vurderes med kritiske øyne. Med stor sannsynlighet vil Heimevernet, gjennom sin desentraliserte struktur, være tidlig på plass i et stridsmiljø. Derfor kan det vurderes om visse kapasiteter til beskyttelse mot luftangrep, panserbekjempelse og ildledning er nødvendig i enkelte deler av landet.

7.3.1.5 Ivaretagelse av lokalt territorielt ansvar

Som drøftingen har vist i punktene over, forutsetter ivaretagelsen av Heimevernets oppgaver innenfor begrepet TO et ansvar for samhandling med både militære og sivile aktører. Ivaretagelse av LTA er derfor fortsatt viktig, spesielt dersom Heimevernet skal være en mer gripbar samfunnsikkerhetsressurs som bidrar til ivaretagelsen av nasjonale sikkerhetsinteresser, samfunnsviktige funksjoner og andre mekanismer i samfunnet. Samvirke på fylkes- og kommunalt nivå vil fremdeles være viktig. Det kan også bli behov for å utvide samvirket til å inkludere flere organisasjoner.

7.3.2 Bistå politiet

Bistand til politiet i fred og krise er knyttet til store hendelser der politiets egne ressurser ikke strekker til, enten som følge av at utfordringene har stort omfang eller lang varighet. Gjennom bistand til politiet kan Heimevernet også gis anledning til å benytte makt. Bistand til politiet i forbindelse med håndhevelse av ro og orden eller for å sikre at befolkning ikke blir skadelidende, eller at viktig infrastruktur ikke blir skadet eller ødelagt, er allerede en forsvars- og heimevernsoppgave.

Støtten til politiet kan for eksempel tilkalles fordi det er usikkert om fremmede makter er involvert, fordi det eksisterer en terrortrussel, eller fordi politiet har behov for tilleggsressurser for å kunne håndtere situasjoner samtidig som andre viktige politioppgaver må løses. I slike situasjoner kan bevæpning være nødvendig for å kunne forsvare seg selv, befolkningen eller infrastrukturen mot en voldelig aktør. Dette har juridiske utfordringer knyttet til bruk av væpnet makt mot innbyggerne. I lys av fordekt, ikke uniformert maktanvendelse der en statlig aktør står bak, vil det derfor være nødvendig å se på juridiske rammer på nytt.

I situasjoner der trusselnivået er høyt og omfanget er stort kan kjennskap til lokale forhold og avvik fra normalsituasjonen forde at Heimevernet bør interagere tettere med PST og ETJ enn i dag. Dette vil kunne sikre at nyttig informasjon tilflyter dem som skal analysere den og samtidig sikre at man forholder seg riktig til lovverket. Samtidig vil en slik kobling kunne øke muligheten for å reagere mot trusler i tide. Andre eksempler på bistand er vakthold i forbindelse med bombetrusler, i forbindelse med økt sabotasjefare eller ved støtte i situasjoner med behov for økt grensekontroll.

Ett av de mest sentrale forslagene til Sårbarhetsutvalget (2000) var en bedre samordning av samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner. For å gi en best mulig støtte til politiet er det viktig med et tett samarbeid, også i det daglige. Samhandlingslinjene mot POD, PST og det lokale politidistriktet må være gjennomgått og trent. Det er en åpenbar fordel at politiet og Heimevernet er samsnakket før en stor hendelse inntreffer.

Politiets stående styrker er heller ikke dimensjonert for store arrangementer. Andre eksempler på støtte til politiet er søk etter savnede, støtte med materiell politiet har behov for og støtte til å organisere hjelp til skadelidende eller omdirigering av trafikk etter større ulykker, for eksempel ved hjelp av sanitets- og militærpolitiresurser. Videre kan det tenkes at politiet har behov for økte sambandsressurser dersom kommunikasjonsmulighetene er redusert eller mangler, eller fordi topografi og omfang gjør dette fordelaktig.

7.3.3 Bistå andre sivile myndigheter og aktører

I fredstid er samfunnets sivile beredskapsorganisasjoner i stand til å håndtere de aller fleste kritiske situasjoner som kan oppstå. Enkelte hendelser vil imidlertid kunne ha et omfang og en varighet som krever større ressurser enn det sivile samfunnet har tilgjengelig. Dette kan for eksempel være uvanlig kraftig ekstremvær, store skogbranner og flommer, terrorangrep, pandemier, store industriulykker, store arrangementer eller kombinasjoner av disse. Grunnlaget for Heimevernets bidrag til det sivile samfunn er denne typen utfordringer.

Heimevernet vil ha en støttende rolle som gjør øvrige beredskapsorganisasjoner bedre i stand til å løse sine oppdrag. Heimevernets bidrag vil være å tilby personell og materiell til for eksempel flomsikring, brannslukking, vakthold, førstehjelp og evakuering av skadet personell og trafikkdirigering, men også bidrag til å støtte koordinering og ledelse av komplekse operasjoner gjennom å tilby kommunikasjonsløsninger og øvede staber. Gjennom sitt nettverk vil Heimevernet kunne bidra til at samfunnets ressurser raskt finner hverandre.

Heimevernets støtte bør ikke nødvendigvis begrenses til offentlige myndigheter. Også private aktører bør kunne motta støtte fra Heimevernet ved omfattende hendelser. Et eksempel kan være en ulykke av større dimensjoner, for eksempel en industriulykke med potensielt store følger for omgivelsene i en lengre periode. I slike situasjoner kan det kreves forsterkningsmannskaper, materiell og ledelsesapparat for å håndtere utfordringene til støtte for politi, sivile myndigheter og andre sivile aktører. Dette innebærer å utnytte tilgjengelige ressurser på en enda bedre måte og redusere tid fra oppstått situasjon til behovet blir dekket.

Dersom Heimevernet i større grad skal bidra til å løse samfunnsikkerhetsoppgaver må det gjøres en behovsanalyse, foretas juridiske avklaringer knyttet til hjemmelsgrunnlag, og det må utvikles et tettere integrert samvirke med sivile myndigheter, blant annet for å bedre situasjonsforståelsen.

Vi har pekt på at informantene fra Forsvaret mener at koordineringsmekanismene i samfunnssikkerhetsarbeidet med fordel kan forbedres. Et tettere sivil-militært samvirke vil bidra til å sikre at ressursene finner hverandre og motvirke samtidighetsutfordringer, der antall oppgaver som skal løses i et gitt tidsrom ikke står i forhold til ressursbehovet. Spesielt i krig vil omfanget av utfordringer og oppgaver være så stort at ikke samfunnets samlede ressurser strekker til. I slike tilfeller må gode koordinerings- og prioriteringsmekanismer være på plass.

I tillegg vil Forsvarets avhengighet av at samfunnet fungerer i krig medføre behov for interaksjon med både sivile myndigheter og med næringslivet. En fordel med Heimevernet er at soldatene i styrkestrukturen og medlemmene i rådsstrukturen har et sivil yrke. Dermed har Forsvaret tilgang til et betydelig nettverk ut mot hele det norske samfunn, inkludert næringslivet. Bevisst bruk av dette nettverket kan bidra til å sikre den understøttelse både sivile myndigheter og Forsvaret er avhengig av i krise og krig, utover de formaliserte mekanismene som eksisterer i dag.

7.4 Konsept og teknologi

7.4.1 Konsept

Med et konsept mener vi her en helhetlig plan eller idé som danner utgangspunkt for hvordan Heimevernet skal operere. Konseptet som bør ligge til grunn for framtidens heimevern kan formuleres i tre punkter:

- Heimevernet skal stille komplementære ressurser til støtte for andre deler av Forsvaret.
- Heimevernet skal bidra til godt samvirke mellom sivil og militær side.
- Heimevernet skal tilby en generell reservekapasitet til støtte for andre deler av samfunnet i fred, krise og krig.

Heimevernets fortrinn og egenart ligger i elementer som skiller seg fra øvrige deler av Forsvaret, som sivil-militært samarbeid, lokal tilhørighet, desentralisert struktur, forankring i befolkningen gjennom vernepliktige og personell med høy sivil kompetanse. Å for eksempel bruke Heimevernet som en regulær hæravdeling utenfor eget geografisk område i høyintensive samvirkeoperasjoner vil vanne ut fortrinnene. Da kan det være mer kostnadseffektivt å styrke de evnene som kjennetegner Heimevernet og som er komplementære til øvrige deler av Forsvaret. Eventuelle behov Forsvaret har for overføring av reservestyrker for eksempel til en konvensjonell strid i Finnmark vil trolig heller bli bedre ivaretatt gjennom øvrige enheter i Forsvaret.

Tett interaksjon med andre aktører vil kreve effektiv kommunikasjon på tvers av sektorer. Effektiv kommunikasjon fordrer felles forståelse for hverandres rolle, ansvar og myndighetsområder. Dette innebærer igjen behov for kompetanse, tett interaksjon og samtrenting. Ulike kommunikasjonsverktøyer i ulike sektorer for å kunne utveksle gradert informasjon er også en utfordring som må løses – et forhold ble erfart under øvelsen *Trident Juncture* i 2018 (Endregard mfl., 2019; s. 19).

Siden irregulære virkemidler ofte treffer på tvers av ansvarsområder kan sektorprinsippet by på utfordringer i et subversjonsscenario. Flere av informantene mente at problemet med sektorprinsippet var at det ikke var en enhetlig kommando i møte med hybride trusler. Disse uttalelsene

kan reflektere reelle utfordringer, men de kan også bety at informantene ikke har forstått lovverket som ligger til grunn for sektorprinsippet og de etablerte styringsmekanismene for koordinering på tvers av sektorer. Uansett tror vi ikke at det å tildele Heimevernet et selvstendig ledelsesansvar for oppgaver i fred og krise vil gjøre situasjonen noe enklere, snarere tvert imot. Det vil være mer hensiktsmessig at Heimevernet forholder seg til de allerede eksisterende beredskapsorganisasjonene og støtter disse.

Den økte avhengigheten av det sivile samfunn kombinert med hybride trusler innebærer at sivilsamfunnet i større grad må kunne trekke på Forsvarets ressurser for å ivareta samfunnssikkerheten i gråsoner mellom fred og krig. De tre retningsgivende prinsippene fra avsnitt 7.2, fleksibel støtte, sivil-militært samvirke og lokal forankring gir Heimevernet større mulighet for å bidra til å etablere en tilstrekkelig situasjonsforståelse og sikre at ressursene finner hverandre i en krise.

En fleksibel støttekapasitet som kan brukes der det er behov for den vil redusere behovet for stående styrker andre steder, fordi disse kan regne med støtte i spesielt krevende situasjoner. De stående styrkene kan derfor dimensjoneres basert på noe mindre personellkrevende, men mer hyppig forekommende, scenarioer. Poenget med en generell styrke er ikke at alle skal gjøre det samme, men at det skal være betydelig mer fleksibilitet med tanke på disponering av mannskaper. I stedet for å trene en person til bare å være "geværmann 2", kan denne personen trenes til å utføre et bredt spekter av oppgaver. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å trene evnen til å håndtere uforutsette hendelser.

7.4.2 Teknologi

Teknologisk retning vil avhenge av konseptet som velges. I alle scenarioer der vi ser for oss bruk av Heimevernet er kommunikasjons- og ledelsessystemer av avgjørende betydning, både for situasjonsforståelse, informasjonsformidling og for å styre operasjoner. Anskaffelse av slike systemer bør derfor ha høy prioritet.

Muligheten for å koble seg på og utnytte tilgjengelige systemer vil kunne bidra til at Heimevernets oppgaver kan løses på en god måte uten at det nødvendigvis må investeres i egen teknologi, samt at behovet for antall soldater kan holdes nede. Samvirke med sivile aktører som har ekspertise på ulike felt vil kunne øke situasjonsforståelse og reaksjonsevne. Eksempler på dette er å kunne koble seg på Statens vegvesens veiovervåkning eller Kystverkets oversikt over skipstrafikk. Også her vil det være juridiske grenseoppganger som må gjøres.

Et annet forhold er teknologiske hjelpemidler for å heve bekjempningsevnen. Å investere i høyteknologiske hjelpemidler er både kostnads- og kompetansekrevende. Billig kommersiell teknologi som så å si alle lett kan lære seg å bruke kan derfor være mer formålstjenlig for Heimevernet. Satt i system vil dette kunne være til hjelp både for å kunne detektere trusler, men også til bekjemping. Eksempler på dette er viltkamera i nettverk, kommersielle droner for å få områdekontroll og mulighet til å utløse fjernstyrte eksplosiver for bekjempelse av detekterte motstandere.

7.5 Kompetanse

Konsept og oppgaver legger føringer for hvilken kompetanse som er nødvendig i strukturen. Noen hovedprinsipper bør være:

-
-
- Militær grunnkompetanse gjennom verneplikt
 - Utnyttelse av sivil og lokal kompetanse
 - Fagkompetanse, mangfold og kreativitet

Heimevernet må være vernepliktsbasert, fordi Heimevernet i størst mulig grad skal bestå av personell med lokal tilknytning og fordi det kreves en militær grunnkompetanse for å løse mange av oppgavene. I tillegg gjør behovet for volum at konseptet neppe er gjennomførbart uten verneplikten i bunn.

Fordelen med å utnytte sivil og lokal kompetanse bedre er at sivile kan gå inn i styrken med den spisskompetansen de allerede har. Dette gjør at det trengs mindre trening for å nå et tilfredsstillende kompetansenivå (se boks 7.7). Personer som jobber innenfor helsevesenet kan for eksempel benyttes til tilsvarende oppgaver også i en reservekapasitet, for eksempel innen sanitet. Avdelinger med høy sivil kompetanse og høy sosial kapital vil kunne forstå utfordringene tidligere og finne løsninger på problemer gjennom sitt nettverk og tilgang til ressurser som ikke profesjonelle militære avdelinger

Boks 7.7 Sivil og militær kompetanse

En reservist har normalt et høyere sivilt kompetansenivå enn militært, fordi personen til daglig har sin jobb i det sivile og det militære kompetansenivået begrenser seg til avtjent førstegangstjeneste og repetisjonsøvelser. Jo mer militær trening personen får, jo mer vil kompetansenivåene nærme seg hverandre. En person som er lastebilsjåfør i sitt daglige yrke vil med andre ord kunne brukes som tankbilsjåfør i sin beredskapsrolle uten større behov for mer trening, mens en rolle som geværmann eller bidragsyter til for å opprettholde kraftforsyning vil kreve betydelig mer trening.

Forsvaret kunne utdannet all nødvendig kompetanse selv, men det vil være mer kostnadseffektivt å utnytte sivil utdanning, for eksempel å disponere en person som allerede er anleggsarbeider til å løse militære ingeniøroppgaver. Forsvaret kan da konsentrere seg om å trene de rent militære ferdighetene og gjøre vedkommente soldat i stand til å benytte sin eksisterende sivile kompetanse i en militær kontekst. En annen, og viktig, sideeffekt med utnyttelse av sivil kompetanse er soldaten kan bruke sine sivile nettverk for å løse militære oppgaver.

I kriser vil antageligvis de fleste oppgaver være av ikke-militær karakter. Bruk av sivil kompetanse gjør også organisasjonen mer anvendelig for andre aktører enn bare Forsvaret og delvis politiet, fordi disse lettere kan inngå som en forsterkning av den eksisterende beredskapsstrukturen hos de sivile aktørene. Dette muliggjør også en styrke med større volum og lavere treningsnivå enn hva som ville vært nødvendig dersom organisasjonen skulle vært basert på militær kompetanse, grunnet kostnaden ved å utdanne de samme kapasiteter både i sivil og militær sektor. Den militære kompetansen vil fortsatt være viktig, mens den sivile kompetansen vil gi kostnadseffektiv merverdi.

har forutsetninger for å gjøre. Dette betyr at sivil kompetanse og nettverksbygging må tillegges betydelig vekt.

I dag er det svakheter knyttet til rekrutteringen i Nord-Norge, blant annet fordi Forsvaret ikke tar inn nok vernepliktige fra denne landsdelen som siden skal overføres til Heimevernet. I tillegg finnes det svakheter i systemet i den forstand at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad makter å utnytte soldatenes sivile kompetanse, da denne ofte tilegnes etter at førstegangstjenesten er gjennomført. Dette krever både at man vurderer tilførselsmekanismene av soldater til Heimevernet og har systemer for kartlegging og bruk av fordelaktig sivil kompetanse i strukturen.

Fordi Heimevernet både må ha forankring i folket og skal løse et bredt spekter av oppgaver, er det viktig med mangfold i kompetanse. Som vi var inne på i boks 6.6 er mangfold, sammen med fagkompetanse og kreativitet, sett på som viktige kjennetegn på organisasjoner som kan håndtere uforutsette situasjoner. Dersom det i all hovedsak rekrutteres høyt utdannede hvite menn, vil Heimevernet kunne gå glipp av verdifull kompetanse som andre grupper i samfunnet besitter. Samtidig er det vanskelig å oppnå forankring og legitimitet blant befolkningen dersom én gruppe er overrepresentert, mens andre knapt er representert i det hele tatt.

7.6 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen beskriver sentrale trekk ved organisasjonen. Hovedprinsippene bør være:

- En desentralisert styrke med stort volum
- Samlokalisering med viktige samarbeidspartnere
- Tyngdepunkt der det bor mye folk og i områder av stor militær betydning
- Flat og nettverksbasert struktur med heimevernsområdene som det sentrale strukturelementet

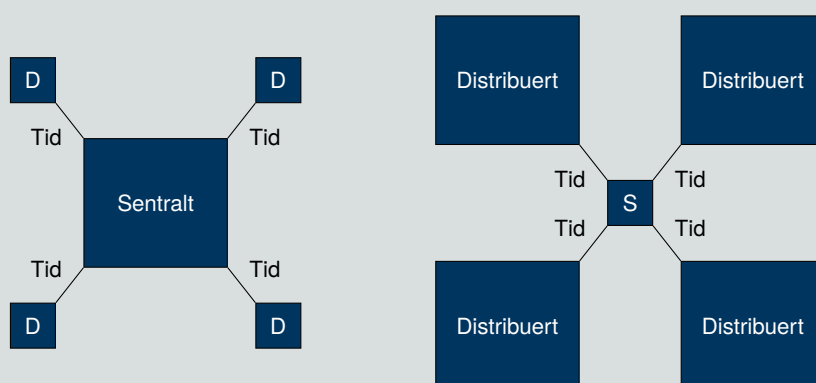
Store deler av kjennetegnene ved organisasjonsstrukturen gir seg selv, der nærhets- og samvirkeprinsippet (fra boks 5.5) bør tillegges vekt. Det er en opplagt fordel å kunne være til stede lokalt for å kunne reagere hurtig og for å kjenne til lokale ressurser. Som nevnt i avsnitt 7.2.2.3 bør tyngdepunktet være ved sårbare punkter, det vil si der det bor mye folk og i områder av stor militær betydning.

En styrking av det sivil-militære samvirket er også her viktig, for eksempel gjennom en samlokalisering med viktige samarbeidsaktører på sivil side. Hvorvidt distriktenes geografiske grenser bør justeres for å skape forutsetninger for et godt samvirke avhenger av hvem som vil ha størst betydning for trusselhåndtering og samordning i en krise eller krig, ettersom både politi og fylkesmenn har ulike teiggrensener. Informantene og Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) påpeker at det mest gunstige hadde vært om blant annet Fylkesmannen, politiet og Heimevernet hadde hatt sammenfallende grenser.

Det er med andre ord behov for en landsomfattende og desentralisert struktur. Det er dyrt å ha tilgang til mange kapasiteter lokalt, og antageligvis vil det være nyttig å beholde en del ressurser i en sentral, mobil reserve i de ulike regionene. Et desentralisert heimevern krever et stort volum, som av økonomiske årsaker utelukker stående styrker (se boks 7.8 for mer om sentraliserte og desentraliserte strukturer).

Boks 7.8 Sentral eller distribuert (desentralisert) struktur

En kapasitet kan plasseres på en skala fra fullt ut sentral, hvor mannskapene kan sendes til alle deler av landet, til fullt ut distribuert, som i ytterste konsekvens holder seg i sin grend. I figuren under har vi illustrert noen sider ved dette, i form av en kapasitet med primært sentrale ressurser (S) til venstre og med primært distribuerte (D) ressurser til høyre.



En sentral ressurs gir fleksibilitet til å samle og sende store ressurser rundt i landet etter behov. En annen fordel med en sentralisering er at det kan gi stordriftsfordeler, i form av felles staber, treningsfasiliteter og lignende.

Tidsaspektet er imidlertid en viktig ulempe: med en sentral ressurs tar det tid å forsterke styrkene ute. Det totale blå arealet er med andre ord større i den distribuerte strukturen til høyre fordi hver enkelt styrke må holde seg med kapasiteter som også andre styrker har, men kanskje bruker sjeldent. Dette har en ikke neglisjerbar kostnadsside.

Med store styrker ute bortfaller mye av tidsaspektet så lenge styrkene ute er store nok til å håndtere den aktuelle situasjonen. Imidlertid tar det ekstra lang tid dersom en distribuert styrke må forsterke en annen distribuert styrke (utover det den eventuelle lille sentrale reserven kan bidra med).

Utover tid vil en viktig fordel med en distribuert ressurs være den lokale tilhørigheten en slik styrke vil ha. Mannskapene vil ha en oversikt over det som skjer i nærområdet som det er helt umulig å få med en sentralisert kapasitet. Små, nærmest umerkelige avvik, som kan være ett av mange små irregulære virkemidler, kan oppdages med en lokalkjent styrke. Med tanke på autonomi og viktigheten av å kunne håndtere uforutsette hendelser, vil også en distribuert styrke ha sine fordeler. De vil kjenne til lokale forhold, og de vil kunne finne lokalt baserte løsninger gjennom sitt nettverk.

En fordel med at Heimevernet har eget hovedkvarter er at i en krigssituasjon kan Heimevernet beholdes under nasjonal kommando, mens øvrig del av Forsvarets struktur kan underlegges Nato-kommando. Med andre ord kan Heimevernet samvirke med sivile aktører og ledes på samme måte uavhengig av hvor vi er i krisespekteret. Dette vil bidra til at krisehåndteringsprinsippene (fra boks 5.5) kan ivaretas, også i krig.

En flat og nettverksbasert struktur med stor grad av autonomi har de beste forutsetninger for å sikre god lokal forankring og er dessuten mindre sårbar for anslag. En slik organisasjon vil kjenne best til lokale forhold og kunne gjøre nødvendige lokale tilpasninger, herunder hvem det er viktigst å samvirke med på sivil side. De lokale heimevernsområdene bør derfor være det sentrale strukturelementet i framtidens heimevern.

7.7 Subsystemer

Subsystemer er systemer som støtter opp under organisasjonen. I kapittel 2 var vi inne på at dette kan være alt fra personalpolitikk og rekrutteringsmekanismer til støtte fra andre organisasjoner. Under dette punktet ser vi på hvordan subsystemer best kan bistå det framtidige Heimevernet. Følgende hovedprinsipper bør legges til grunn:

- Rekruttering basert på frivillighet og verneplikt
- Effektiv utnyttelse av verneplikten
- Egen, desentralisert førstegangstjeneste
- Mulighet for direkte rekruttering av sivil kompetanse
- Relevant sammensetning og utvidet mandat for rådsstrukturen

Det bør være så enkelt som mulig for Heimevernet å rekruttere, og det bør være en lavere terskel for å kunne disponere personell i mobiliseringsstillinger. Verneplikten er kritisk viktig for rekrutteringen. En effektiv utnyttelse av denne er derfor sentralt. Det kan også være behov for en egen førstegangstjeneste under Heimevernet for å sikre nødvendig lokal forankring på steder med svak rekruttering til Forsvaret. Vi har tidligere pekt spesielt på rekrutteringen i Nord-Norge som problematisk. Det samme gjelder på bydelsnivå i Oslo.

Et heimevern som i større grad er basert på sivil kompetanse bør også ha bedre mulighet til å rekruttere basert på sivil kompetanse. Derfor er det verdt å se på ordninger for med korte militære kurs for personer som har ønsket kompetanse, med tanke på å kunne få disse inn i Heimevernet. Vi er kjent med at det har vært forsøksordninger på dette området.

Viktig er også rådsstrukturen, som vil gå fra å være rådgiver om saker for Heimevernet til å bli rådgiver om samfunnsikkerhet, forsvarsevne og beredskap – både overfor samfunnet og når det gjelder sivile forhold som Forsvaret bør ta hensyn til. For å få til dette bør landsrådet innta en mer aktiv rolle overfor sivile aktører. Dette kan føre til at sivil og militær side forstår hverandre bedre og at ressurser og kompetanse utnyttes bedre. I tillegg vil en tettere interaksjon kunne bidra til at trusselforståelsen øker, og at trusler mot samfunns- og statssikkerheten oppdages og kan håndteres raskere.

Sammensetningen av rådsstrukturen bør derfor vurderes, for å sikre at alle betydningsfulle deler av samfunnet er representert. Endringer i samfunnet bør reflekteres i rådsstrukturen med jevne

mellomrom, slik at den ikke bare representerer samfunnet slik det var flere år tidligere. Det kan bidra til å øke legitimitet, forsvarsvilje og å styrke tillit, nettverk og øvrige deler av den sosiale kapitalen vi var inne på i boks 6.7.

8 Oppsummering, prioriteringer og veien videre

I denne rapporten har vi gjort 36 kvalitative intervjuer, tatt for oss Heimevernets historie og sett på studier av framtidens trusler for å besvare de to problemstillingene våre:

Problemstillinger og anbefalinger

1. Hva er de viktigste truslene Norge står overfor der Heimevernet kan tenkes å bidra, innenfor rammene av totalforsvaret?

Et angrep på Norge primært med regulære, militære virkemidler er den farligste utfordringen for landet. Imidlertid mener vi at angrep som primært benytter irregulære virkemidler, som eksempelvis påvirkningsoperasjoner, cyberoperasjoner og terrorisme, er mest komplisert å oppdage og håndtere. Bedret situasjonsforståelse, bedret koordinering på tvers av sektorer og bedret evne til å motstå angrep over tid er viktige tiltak for å redusere sårbarheter og redusere faren for angrep med irregulære virkemidler. For å håndtere kriser i hele spekteret fra fred til krig sier vår analyse at det er behov for en militær reservestyrke.

2. Hvilken rolle, og hvilke tilhørende oppgaver, bør Heimevernet ha i framtiden?

Heimevernet bør være en militær organisasjon som i dag, men i enda større grad innrettet mot utfordringer i gråsonene mellom fred og krig. Heimevernet bør være en generell reservekapasitet med evne til å yte relevant støtte til øvrige avdelinger i Forsvaret, politiet og andre sivile beredskapsorganisasjoner. Heimevernet bør være en distribuert, lokalt forankret organisasjon, plassert der tyngdepunktet av folk bor, i stand til å håndtere store, kombinerte og langvarige hendelser. De retningsgivende prinsippene for Heimevernet bør være fleksibel støtte, sivilt-militært samvirke og lokal forankring.

Oppsummeringsvis mener vi at Heimevernets grunnidé er et godt utgangspunkt for utviklingen fram mot 2030. Imidlertid vil vi i framtiden sannsynligvis se et mindre klart skille mellom krig, krise og fred, og mellom statssikkerhet og samfunnsikkerhet. Dette krever prioriteringer og satsing. Heimevernet i framtiden bør være en generell, desentralisert mobiliserbar militær kapasitet, med tyngdepunkt der folk bor, som i tett samvirke med sivile aktører, raskt og med stor utholdenhet, kan utnytte egen sivil kompetanse og nettverk for å styrke forsvaret av nasjonale sikkerhetsinteresser, grunnleggende nasjonale funksjoner og andre mekanismer i samfunnet i fred, krise og krig.

En avgjørende rolle for et framtidig heimevern er å bidra til at samfunnets ressurser finner hverandre i fred, krise og krig. Heimevernet skal støtte andre aktører, det være seg Forsvaret, politiet eller andre sivile aktører. En nøkkel til god situasjonshåndtering er blant annet god samordning på tvers av sektorer og organisasjoner, felles forståelse av situasjonsbildet og samhandling mellom militære og sivile. Dette krever koordinering og utnyttelse av et nettverk vi mener Heimevernet bør ha. I boks 8.1 lister vi opp noen roller, oppgaver og kjennetegn i dag og i framtiden, mens vi i avsnitt 8.1 går gjennom noen nødvendige prioriteringer framover.

Boks 8.1 Utvalgte roller og oppgaver i dag og i framtiden

Situasjon	Dagens HV	Framtidens HV
Høyintensiv krig	Bidra med bekjemping og ildledning i nord	Videreføres
Lavintensiv krig (bakre områder)	Bekjempe mindre styrker	Videreutvikle: Håndtere irregulære virkemidler
Krisehåndtering	Støtte sivile myndigheter	Sømløs støtte, spesielt viktig i gråsonen
Fred	Ivareta lokal forsvarsvilje og -evne	Motvirke fragmentering gjennom lokal forankring
Samhandlingsnivå	Dagens HV	Framtidens HV
Heimevernsstaben	Samvirke med militære	Også sivilt samvirke
HV-distrikter	Samarbeid på fylkesnivå	Tettere samvirke
Områdestruktur	<ul style="list-style-type: none"> – Samarbeid – Lokal forankring – Kjennskap til geografi og infrastruktur – Nettverk gjennom bekjenskaper – Registrere og formidle avvik fra normal 	<ul style="list-style-type: none"> – Samvirke – Videreutvikle forankring i byer – Også kjennskap til sosial infrastruktur – Nettverk på tvers av bekjenskaper – Videreutvikle evne
Rådsstruktur	– Rådgiver for saker om Heimevernet	<ul style="list-style-type: none"> – Rådgiver for saker om forsvarevne og samfunnssikkerhet – Aktiv rolle overfor sivile aktører – Bidra til felles situasjonsforståelse
Oppgaver innen TO	Dagens HV	Framtidens HV
Objektsikring	– Nøkkelobjekter, begrenset evne mot sjøside	<ul style="list-style-type: none"> – Nøkkelobjekter, økt evne, spesielt mot sjøside – Samfunnsfunksjoner
Aksebeskyttelse	Knyttet til forsyningsakser	Videreutvikle: akser av samfunnsmessig betydning

8.1 Prioriteringer på vei mot en ny rolle

8.1.1 Tettere samvirke med eksisterende sivile beredskapsfunksjoner

Vi mener det i dag er behov for et tettere samvirke mellom de eksisterende beredskapsfunksjonene. I boks 6.12, som utbroderes grundigere i boks 8.2, refererte vi til at de fire viktigste utfordringene for evnen til å etablere og gjennomføre effektiv bistand fra Forsvaret til politiet vurdert å være gjensidig mistro og frykt for overforbruk av bistandsanmodninger, prestisje og dublering av utstyr og kompetanse, ulik organisering, herunder kulturforskjeller og ulike grader av politisk styring. Disse fire utfordringene må opplagt adresseres videre for at samhandlingen skal bli god nok. Av den grunn må Heimevernet i enda større grad enn i dag jobbe tettere og mer integrert med de sivile beredskapspartnerne. Én måte å løse dette på er, som tidligere nevnt, å se på muligheten for økt samlokalisering.

Vi mener at Heimevernet bør være en reservekapasitet som andre aktører kan trekke på i kriser, så sømløst som mulig. Et tettere samarbeid kan imidlertid utfordre sektorprinsippet og lovverket. For eksempel vil en tettere kobling med politiet kunne utfordre forståelsen om hvem som har ansvar for håndtering i en gråsone og hvorvidt en kan akseptere bruk av militær makt mot sivile på norsk jord.

Lover, hjemmelsgrunnlag og instruksjoner bør gjennomgås for å sikre at Heimevernet kan bistå alle deler av samfunnet. Den reviderte bistandsinstruksjonen er et steg på veien mot dette, gjennom at politiet kan be Forsvaret om bistand uten å innhente politisk tillatelse i forkant (Forsvaret, 2017).³⁵ Vi anser det pågående arbeidet referert i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018; s. 61) om å regulere bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet i en egen instruks som nødvendig dersom Heimevernet skal få til et bedre samvirke med øvrige offentlige myndigheter.

Juridiske justeringer er imidlertid ikke nok i seg selv. Som blant andre Simonsen (2019b) viser, er det et betydelig rom for tolkning av lovverket. Vi understreker derfor igjen viktigheten av en kultur for samarbeid, for at man tolker hverandre i beste mening og at beredskapsaktørene handler når det er behov for det og ikke avventer instruksjoner.

Videre bør det etableres et tettere samvirke med alle relevante aktører, både offentlige etater, statsforetak og privat næringsliv med betydning for samfunnsikkerheten. Dette inkluderer for eksempel selskaper som Statkraft, Telenor og Nets. Målet bør være at alle aktører kan trekke på Heimevernet som en av samfunnets generelle reservekapasiteter i situasjoner som krever dette.

8.1.2 Utnyttelse av sivil kompetanse

Det framtidige Heimevernet trenger å utnytte den sivile kompetansen bedre enn i dag. Bygging av nettverk må prioriteres, og konseptet med HV-kjentmann bør utvikles videre. En ny HV-kjentmann er ikke bare lokalkjent i det fysiske nærmiljøet, men også i det sosiale nettverket og i det digitale rom. Den sivile kompetansen til mannskapene i Heimevernet overgår den militære. Gjennom

³⁵Departementene har imidlertid en reaktiv styringsrett, slik at det fremdeles er politisk kontroll over bistanden.

Boks 8.2 Røksund-utvalgets fire viktigste utfordringer for effektiv bistand til politiet

Røksund-utvalget (2016; s. 29–33) vurderte at de fire viktigste utfordringene for evnen til å etablere og gjennomføre effektiv bistand fra Forsvaret til politiet var:

- **Gjensidig mistro og frykt for overforbruk av bistanndanmodninger.** I Forsvaret er det en frykt for at politiet vil bruke Forsvaret som en fast “ekstraressurs”, spesielt de mer kostbare delene. I politiet er mistroen begrunnet i om Forsvaret vil gå inn med full kraft heller enn å holde seg innenfor politiets lovrammer. Røksund-utvalget mener at ingen av delene er grunnet i reelle utfordringer.
- **Prestisje og dublering av utstyr og kompetanse.** Så lenge det er uklarhet knyttet til rollefordeling, kan flere etater “konkurrere” om de samme oppdrag og bygge opp samme kompetanse og utstyrspark. Spesielt løftekapasitet i luften og maritime operasjoner pekes på som områder med revirkamp. Utvalget skriver at det trengs “et lov- og instruksverk som tydeliggjør kompetansefordelingen og hvem som har ansvaret for hva [...] Ut over det åpenbart samfunnsøkonomisk uheldige i dette, kan rivaliseringen i ytterste konsekvens medføre at Norge får flere miljøer som er halvgode på å løse de mest krevende oppdragene i stedet for kraftsamling rundt noen få høyspesialiserte miljø av høyeste standard.”
- **Ulik organisering, herunder kulturforskjeller.** Forskjellen mellom politiets mer daglige oppgaver og Forsvarets krigs- og beredskapsorganisasjon var vi inne på i boks 6.11. Røksund-utvalget trekker fram at de mange kommandonivåene i Forsvaret og politiet ikke er like når det gjelder ansvar og myndighet. Utvalget skriver: “I en bistanndsoperasjon vil aksene mellom den politimesteren som har anmodet om bistand og Forsvarets operative hovedkvarter være viktig. Samtidig vil disse to fremdeles ha forskjellige myndighets- og ansvarsområder. Der FOH har ansvaret for hele landet samt norske styrker i utlandet, har politimestrene et geografisk område som er avgrenset til de enkelte politidistriktene. Der politimestrene har en fristilt og langt på vei autonom stilling i [sitt] forhold til Politidirektoratet, er FOH knyttet tettere til forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet.”
- **Ulike grader av politisk styring.** Denne “skyldes en grunnleggende forskjell mellom hvor politisk brennbart bruk av militære styrker anses å være i forhold til bruk av polisierende styrker.” Forsvaret styres i dag tett av politikerne. Politiets rolle er friere og den politiske styringen er mer overordnet og mindre inngripende. Dette fører til at Forsvaret er en mer sentralisert og topptung organisasjon. Denne asymmetrien mellom organisasjonene får betydning for bstanden, for eksempel ved at politikere involverer seg mye tyngre i operasjoner hvor Forsvaret bistår. De eksemplifiserer dette med åpningen av Stortinget høsten 2012: “Politisk ledelse i Justisdepartementet grep da inn med direkte styring av hvordan Forsvarets helikoptre *ikke* skulle brukes etter at politimesteren i Oslo først hadde anmodet om helikopterbistand og bistanndsoperasjonen var i gang.”

å utnytte denne bedre vil Heimevernets relevans og forankring i befolkningen kunne øke. For eksempel kan vi se for oss en utvidelse av begrepet HV-kjentmann til flere nivåer, med stigende kompleksitet:

- HV-kjentmann 1.0: Lokalmiljøets geografi
- HV-kjentmann 2.0: Fysisk og teknisk infrastruktur
- HV-kjentmann 3.0: Sosial infrastruktur
- HV-kjentmann 4.0: Sosiale medier og det digitale rom

De to første typene ligger allerede under det som i dag er HV-kjentmann-begrepet. Det å forstå den stadig mer fragmenterte sosiale infrastrukturen blir derimot stadig viktigere, både for å sikre samfunnskritiske funksjoner, samfunnets sosiale kapital og for å fange opp trusler, trender og samfunnsutvikling. Å forstå hvordan mekanismene i det digitale rom skiller seg fra den fysiske verden blir også viktigere. Estland har for eksempel en egen, frivillig cyberenhet som fungerer som reserve for de stående styrkene (Ruiz, 2018). Et noe mindre ambisiøst mål er at soldatene skal forstå sosiale medier så godt at de kan nå ut til befolkningen med troverdig informasjon.

8.1.3 Tydeligere tilstedeværelse og forankring i storbyene

Videre har vi pekt på viktigheten av en tydeligere tilstedeværelse og forankring i storbyene, og da spesielt i Oslo. I kapittel 6 pekte vi på at det er i storbyene sårbarheten overfor subversjon og irregulær maktanvendelse er størst og oversikten minst. Det er også her samfunnets sosiale kapital er under størst press. Heimevernet må derfor ha styrker med like god lokal tilhørighet, kjennskap og forankring i de store byene som utenfor de store byene. Det er imidlertid opplagt en større utfordring å få dette til i de store byene, blant annet fordi folk flytter hyppigere og fordi befolkningen er mindre homogen.

Mulige tiltak kan være en sterkere vektlegging av at soldatene skal være rekruttert fra, og ha oppgaver i, sitt lokalmiljø. Det kan også være å etablere arenaer for nettverksbygging og sikre større synlighet og kontakt med lokalbefolkningen gjennom bistand til sivilsamfunnet og hyppig øvingsaktivitet i de ulike bydelene.

8.2 Usikkerhetsmomenter

Det er selvsagt en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til en studie som denne. Blant annet kommer, som illustrert i starten av kapittel 6, hvert resonnement som en konsekvens av det forrige. Dette er naturlig for komplekse problemstillinger og var noe vi drøftet i metodedelens avsnitt 2.7. Det betyr at det er betydelig grad av usikkerhet knyttet til hvor god løsningen er i praksis. Det må ytterligere analyser til før vi kan si om dette er en løsning som vil fungere. Framtidige studier i prosjektet vil derfor gå videre i langtidspanleggingsmetoden fra avsnitt 2.1 for å teste de løsningene vi antyder. Øvrige usikkerheter og begrensninger knyttet til metode diskuterte vi i metodekapittelet og gjentas ikke her. I punktlistene under kommer vi kort inn på noen usikkerhetsmomenter.

8.2.1 Usikkerhetsmomenter knyttet til vår tolkning

- Er sikring av grunnleggende nasjonale funksjoner, kritisk infrastruktur, samfunnskritiske funksjoner og sosial kapital en forsvarsoppgave? Det kan hende at alt militært bør reserveres til de mest intensive krise- og krigstilfellene, for å signalisere alvorlighet. I dag er bruk av militæret et sterkt signal til befolkningen om alvorlighetsgrad.
- Hvordan skal Heimevernet kunne oppnå forankring og fotavtrykk i de store byene? Folk flytter mye mer i byene, både innad i byen og inn og ut av byen. Befolkningen i de store byene er mindre homogen enn utenfor byene, som gjør det utfordrende å samles rundt en felles faktor som Heimevernet. I byene finnes også et utall andre "tilbud". Kanskje er det ikke mulig å skape tilsvarende nettverk i byer som på landet.
- Vi legger opp til bedre koordinering mellom etater og på tvers av sektorer. Spørsmålet om hvorvidt dette er mulig avhenger av flere faktorer, ikke minst kultur for samarbeid og samhandling.
- Trender kan gå i andre retninger enn de vi har basert oss på. Beadle mfl. (2019) ser blant annet på en situasjon der både Russland og Nato bryter sammen. Det er klart at dette vil gi behov for et annet heimevern enn det vi har skissert.

8.2.2 Usikkerhetsmomenter som adresseres i senere deler av prosjektet

- Vi skisserer en stor ambisjon for et heimevern med begrenset årlig treningstid. Er den oppnåelig? Allerede i dag er det problemer med å få trent Heimevernet nok. Kostnadsberegninger av ulike strukturer er et tema for senere studier i dette prosjektet.
- Vil en økt innsats i retning kriser føre til redusert evne til å kunne bidra i krig? Senere arbeider i prosjektet vil se på hva som må til for å kunne bidra i krig som i dag i tillegg til en økt satsing på kriser.
- Kvantitative mål, som hvor raskt vi må reagere og hvor utholdende vi må være, er også mål for analysene i prosjektets senere faser. Det samme er hvilken type objekter som skal sikres.
- Krav til kompetanse og trening, intern organisering i Heimevernet og HV-områdenes og innsatsstyrkenes struktur og oppgaver må vurderes i senere studier. Det er for eksempel et spørsmål om en reservekapasitet er forenlig med kravene til kompetanse.
- Roller og oppgaver for Heimevernsstaben og distriktene, og kontaktflate mot andre aktører, er også en del av en framtidig vurdering.

8.3 Videre arbeid

Vi er nå ferdige med den første delstudien (jamfør prosjektets tidsplan i figur 1.1), og er i skrivende stund godt i gang med neste delstudie, som er utvikling av scenarioer for oppgaveløsning. Her vil vi bli mer konkrete enn vi har vært i denne studien. Det er mange momenter vi ikke har drøftet i denne rapporten. De momentene vi listet opp i avsnitt 8.2.2 kommer vi tilbake til i prosjektets senere faser. Jo lenger utover i prosjektet vi kommer, jo mer detaljert vil vi gå til verks. Dette gjør også at resultatene fra framtidige studier primært vil være graderte.

Referanser

22. juli-kommisjonen (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartallet og Utøya 22. juli 2011 : Avgitt til statsministeren 13. august 2012*. NOU 2012:14. Oslo: Departementenes Servicesenter. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf> (lest 17.03.2019).
- Ackoff, Russell L. (1974). *Redesigning the future*. New York: John Wiley & Sons.
- Alesina, Alberto og Eliana La Ferrara (2002). «Who trusts others?» I: *Journal of Public Economics* 85.2, s. 207–234. ISSN: 0047-2727. DOI: [10.1016/S0047-2727\(01\)00084-6](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00084-6).
- Allen, W. Clayton (2006). «Overview and Evolution of the ADDIE Training System». I: *Advances in Developing Human Resources* 8.4, s. 430–441. ISSN: 1523-4223, 1552-3055. DOI: [10.1177/1523422306292942](https://doi.org/10.1177/1523422306292942).
- Andenæs, Agnes (2000). «Generalisering: Om ringvirkninger og gjenbruk av resultater fra en kvalitativ undersøkelse». I: *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. Red. av Hanne Haavind. Oslo: Gyldendal akademisk, s. 287–319.
- Andersson, Annika, Eric D. Carlström, Bengt Ahgren og Johan M. Berlin (2014). «Managing boundaries at the accident scene – a qualitative study of collaboration exercises». I: *International Journal of Emergency Services* 3.1, s. 77–94. DOI: [10.1108/IJES-02-2013-0003](https://doi.org/10.1108/IJES-02-2013-0003).
- Arnfinnsson, Brynjar, Jan Harry Pay og Mona Sagsveen Guttelvik (2019). *(U) Scenariobeskrivelse, -analyse og kapabilitetskrav – oppdatert 2018*. FFI-rapport 19/00165. KONFIDENSIELT. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Arquilla, John (2007). «The end of war as we knew it? Insurgency, counterinsurgency and lessons from the forgotten history of early terror networks». I: *Third World Quarterly* 28.2, s. 369–386. ISSN: 0143-6597. DOI: [10.1080/01436590601153861](https://doi.org/10.1080/01436590601153861).
- Arquilla, John (2018). «Perils of the Gray Zone: Paradigms Lost, Paradoxes Regained». I: *PRISM* 7.3, s. 118–129. URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26470539> (lest 13.08.2019).
- Auglend, Ragnar L. (2015). «Fordelingen av ansvar og myndighet mellom politi og forsvar ved indre beredskap». I: *Tidsskrift for strafferett* 15.3, s. 316–347. ISSN: 0809-9537, 1502-685X. URL: https://www.idunn.no/tidsskrift_for_strafferett/2015/03/fordelingen_av_ansvar_og_myndighet_mellom_politi_og_forsvar (lest 08.03.2019).
- Auglend, Ragnar L. (2018). *Politiet i krig og ved okkupasjon*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. ISBN: 978-82-05-52043-1.
- Bakker, Ryan, Catherine de Vries, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Gary Marks, Jonathan Polk, Jan Rovny, Marco Steenbergen og Milada Anna Vachudova (2015). «Measuring party positions in Europe: The Chapel Hill expert survey trend file, 1999–2010». I: *Party Politics* 21.1, s. 143–152. ISSN: 1354-0688, 1460-3683. DOI: [10.1177/1354068812462931](https://doi.org/10.1177/1354068812462931).

-
-
- Banasik, Mirosław (2015). «How to understand the hybrid war». I: *Securitologia* 1.21, s. 19–34. ISSN: 1898-4509. DOI: [10.5604/18984509.1184214](https://doi.org/10.5604/18984509.1184214).
- Banasik, Mirosław (2016). «Russias hybrid war in theory and practice». I: *Journal on Baltic Security* 2.1, s. 157–182. DOI: [10.1515/jobs-2016-0035](https://doi.org/10.1515/jobs-2016-0035).
- Bartles, Charles K. (2016). «Getting Gerasimov Right». I: *Military Review* 96.1, s. 30–38.
- Beadle, Alexander W. (2016). *Å forske på Forsvaret i fremtiden*. FFI-rapport 16/01810. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/16-01810.pdf>.
- Beadle, Alexander William og Sverre Diesen (2015). *Globale trender mot 2040 - implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans*. FFI-rapport 2015/01452. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/15-01452.pdf> (lest 24.02.2019).
- Beadle, Alexander William, Sverre Diesen, Tore Nyhamar og Eline Knarrum Bostad (2019). *Globale trender mot 2040. Et oppdatert fremtidsbilde*. FFI-rapport 19/00045. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Beredskapsloven (1950). *Lov om særlige rådgerder under krig, krigsfare og liknende forhold*. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7> (lest 07.04.2019).
- Beredskapslovutvalget (1995). *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Utredning fra beredskapslovutvalget oppnevnt av Forsvarsdepartementet 6. februar 1995. Avgitt 13. oktober 1995*. NOU 1995:31. Statens forvaltningstjeneste, Statens trykking. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6827c339c3e842d0933870f59882cf2d/no/pdfa/nou199519950031000dddpdfa.pdf> (lest 07.04.2019).
- Berg, Ole T. (2018). *Samfunnspakten*. I: *Store norske leksikon*. URL: <http://snl.no/samfunnspakten> (lest 05.04.2019).
- Berg-Knutsen, Espen og Nancy C. Roberts (2015). *Strategic design for NORFOLK 2025*. Technical Report NPS-DA-15-001. Monterey, CA: Naval Postgraduate School. URL: <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/47444> (lest 25.01.2019).
- Bergsaker, Tore (2016). «Vil bekjempe hybridkrig med spionasje». I: *Dagbladet.no*. URL: <https://www.dagbladet.no/a/60548831> (lest 17.02.2019).
- Berlin, Johan M. og Eric D. Carlström (2008). «The 90-Second Collaboration: A Critical Study of Collaboration Exercises at Extensive Accident Sites». I: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16.4, s. 177–185. DOI: [10.1111/j.1468-5973.2008.00548.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2008.00548.x).
- Berlin, Johan M. og Eric D. Carlström (2009). *Samverkan på olycksplatsen: om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhättan: University West. ISBN: 978-91-633-3633-1.
- Birkemo, Gunn Alice (2013). *Is Norwegian long term defence planning risk based?* FFI-rapport 12/00923. Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment (FFI). URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/12-00923.pdf> (lest 16.10.2018).
- Birkemo, Gunn Alice og Hege Schultz Heireng (2016). *Sivil støtte til Forsvaret i krise og krig*. FFI-rapport 16/00661. BEGRENSET. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Birkemo, Gunn Alice og Alf Christian Hennem (2009). *Analyse av Heimevernets struktur*. FFI-rapport 2009/01333. BEGRENSET. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

-
-
- Bjerga, Kjell Inge (2019). «Forsvarets bistand til politiet». I: *Det nye totalforsvaret*. Red. av Per Martin Norheim-Martinsen. Oslo: Gyldendal, s. 81–99. ISBN: 978-82-05-51642-7.
- Bjerga, Kjell Inge og Gullow Gjeseth (2010). *Heimevernet og Hæren. Landforsvaret stykkevis og delt – eller helt?* Oslo Files on Defence and Security 02/2010. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, s. 106. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/99275> (lest 13.12.2018).
- Bocian, Konrad, Wieslaw Baryla, Wojciech M. Kulesza, Simone Schnall og Bogdan Wojciszke (2018). «The mere liking effect: Attitudinal influences on attributions of moral character». I: *Journal of Experimental Social Psychology* 79, s. 9–20. ISSN: 0022-1031. DOI: [10.1016/j.jesp.2018.06.007](https://doi.org/10.1016/j.jesp.2018.06.007).
- Bootcamp Bootleg (2010). *Bootcamp Bootleg*. Hasso Plattner Institute of Design at Stanford University. URL: [http://www.ieo.nctu.edu.tw/~ieofuture/106/big_meeting/BootcampBootleg2010v2SLIM\(1\).pdf](http://www.ieo.nctu.edu.tw/~ieofuture/106/big_meeting/BootcampBootleg2010v2SLIM(1).pdf) (lest 25.01.2019).
- Borgersrud, Lars (2017). *Tvilsomt dekorasjonsvedtak av Forsvarsdepartementet*. Aftenposten. URL: <https://www.aftenposten.no/article/ap-JeQKP.html> (lest 23.01.2019).
- Bourdieu, Pierre (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Overs. av Richard Nice. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowles, Samuel og Herbert Gintis (2002). «Social Capital and Community Governance». I: *The Economic Journal* 112.483, F419–F436. ISSN: 0013-0133. DOI: [10.1111/1468-0297.00077](https://doi.org/10.1111/1468-0297.00077).
- Branch, Robert Maribe (2009). *Instructional Design: The ADDIE Approach*. Springer Science & Business Media. 207 s. ISBN: 978-0-387-09506-6.
- Brands, Hal (2016). *Paradoxes of the Gray Zone*. e-note. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute. URL: <https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/> (lest 19.06.2019).
- Branson, Robert K. (1978). «The Interservice Procedures for Instructional Systems Development». I: *Educational Technology* 18.3, s. 11–14. ISSN: 0013-1962. URL: <https://www.jstor.org/stable/44418942> (lest 25.01.2019).
- Branson, Robert K., Gill T. Rayner, J. Lamarr Cox, John P. Furman, F. J. King og Wallace H. Hannum (1975a). *Interservice Procedures for Instructional Systems Development: Executive Summary and Model*. URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a019486.pdf> (lest 25.01.2019).
- Branson, Robert K., Gill T. Rayner, J. Lamarr Cox, John P. Furman, F. J. King og Wallace H. Hannum (1975b). *Interservice Procedures for Instructional Systems Development: Phase I – Analyze*. URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a019487.pdf> (lest 25.01.2019).
- Branson, Robert K., Gill T. Rayner, J. Lamarr Cox, John P. Furman, F. J. King og Wallace H. Hannum (1975c). *Interservice Procedures for Instructional Systems Development: Phase II - Design*. URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a019488.pdf> (lest 25.01.2019).
- Branson, Robert K., Gill T. Rayner, J. Lamarr Cox, John P. Furman, F. J. King og Wallace H. Hannum (1975d). *Interservice Procedures for Instructional Systems Development: Phase III –*

-
- Develop.* URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a019489.pdf> (lest 25.01.2019).
- Branson, Robert K., Gill T. Rayner, J. Lamarr Cox, John P. Furman, F. J. King og Wallace H. Hannum (1975e). *Interservice Procedures for Instructional Systems Development: Phase IV and V – Implement and Control.* URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a019490.pdf> (lest 25.01.2019).
- Bredesen, Maren Garberg og Erik Reichborn-Kjennerud (2016). «Hybrid krigføring – hva er det?» I: *Hvor hender det?* 2017.7. URL: </Skole/HHD-Artikler/2016/Hybrid-krigfoering-hva-er-det> (lest 16.04.2019).
- Bringhurst, Benjamin R., Espen Christoffer Ulvebne og Addison J. Whitsell (2018). «Countering the Hybrid Threat: The Role of Special Operations Forces in NATO’s Strategy». Master thesis. Monterey, CA: Naval Postgraduate School. URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1069492.pdf> (lest 08.08.2019).
- Brovold, Bernt Iver Ferdinand (2004). «Fremtidens Heimevern». Foredrag. Oslo Militære Samfund. URL: <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-fremtidens-heimevern/> (lest 13.03.2019).
- Brovold, Bernt Iver Ferdinand (2006). «Status og utfordringer i dagens Heimevern». Foredrag. Oslo Militære Samfund. URL: <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-status-og-utfordringer-i-dagens-heimevern/> (lest 19.03.2019).
- Brox, Karl H. (1996). *Heimevernet 50 år. 1946–1996.* Oslo: J.W. Cappelens forlag. ISBN: 92-02-14055-2. URL: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2015101648013 (lest 13.12.2018).
- Bruneau, Michel, Stephanie E. Chang, Ronald T. Eguchi, George C. Lee, Thomas D. O'Rourke, Andrei M. Reinhorn, Masanobu Shinozuka, Kathleen Tierney, William A. Wallace og Detlof von Winterfeldt (2003). «A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities». I: *Earthquake Spectra* 19.4, s. 733–752. ISSN: 8755-2930. DOI: [10.1193/1.1623497](https://doi.org/10.1193/1.1623497).
- Bruvoll, Janita A., Monica Endregard, Kjersti Brattekkås og Kjell Olav Nystuen (2018). *Sikkerhetspolitisk krisehåndtering på strategisk nivå.* FFI-rapport 17/01164. BEGRENSET. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Brænd, Siv Iren (2016). «Ungdomslederen samler troppene i Heron». I: *Heimevernetsbladet* 2016.1, s. 52–53. URL: <https://forsvaret.no/hv/ForsvaretDocuments/Heimevernetsbladet%202016-01.pdf> (lest 23.05.2019).
- Buchanan, Richard (1992). «Wicked Problems in Design Thinking». I: *Design Issues* 8.2, s. 5–21. ISSN: 0747-9360. DOI: [10.2307/1511637](https://doi.org/10.2307/1511637).
- Børresen, Jacob og Torolf Rein (2018). *Norsk forsvarshistorie.* I: *Store norske leksikon.* URL: http://snl.no/Norsk_forsvarshistorie (lest 23.01.2019).
- Calha, Julio Miranda (2015). *Hybrid warfare? NATO's new strategic challenge.* NATO Parliamentary Assembly Defence and Security Committee General Report 166 DSC 15 E bis. URL: [https://www.nato-pa.int/sites/default/files/documents/2015%20-%20166%](https://www.nato-pa.int/sites/default/files/documents/2015%20-%20166%20)

-
-
- 20DSC%2015%20E%20BIS%20-%20HYBRID%20WARFARE%20-%20CALHA%20REPORT . docx (lest 23.02.2019).
- Chambers, John (2016). *Countering Gray-Zone Hybrid Threats: An Analysis of Russias New Generation Warfare and Implications for the US Army*. West Point, NY: Modern War Institute. URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1020295.pdf> (lest 13.08.2019).
- Charap, Samuel (2015). «The ghost of hybrid war». I: *Survival* 57.6, s. 51–58. DOI: [10.1080/00396338.2015.1116147](https://doi.org/10.1080/00396338.2015.1116147).
- Charmaz, Kathy (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide through Qualitative Analysis*. SAGE. 223 s. ISBN: 978-1-4462-0040-7.
- Christophersen, Rune (2013). «Vil ha industriheimvern». I: *Bergens Tidende*. URL: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/XRk0W/Vil-ha-industriheimvern> (lest 14.03.2019).
- Cleveland, Charles T., Shaw S. Pick og Stuart L. Farris (2015). «Shedding Light on the Gray Zone: A New Approach to Human-Centric Warfare». I: *Army Magazine* August 17.2015. URL: <https://www.ansa.org/articles/shedding-light-gray-zone-new-approach-human-centric-warfare> (lest 13.08.2019).
- Coleman, James S. (1988). «Social capital in the creation of human capital». I: *American journal of sociology* 94, S95–S120.
- Conklin, Jeff (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York, NY, USA: John Wiley & Sons, Inc. ISBN: 978-0-470-01768-5.
- Cook, Thomas D. og Donald T. Campbell (1979). *Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings*. Chicago: Rand McNally. 420 s. ISBN: 978-0-395-30790-8.
- Cooke, Nicole A. (2017). «Posttruth, Truthiness, and Alternative Facts: Information Behavior and Critical Information Consumption for a New Age». I: *The Library Quarterly* 87.3, s. 211–221. ISSN: 0024-2519, 1549-652X. DOI: [10.1086/692298](https://doi.org/10.1086/692298).
- Cooper, Camilla Guldahl (2017). *Lovlige mål - personer – i internasjonal humanitærrett*. I: *Store norske leksikon*. URL: http://snl.no/lovlige_m%C3%A5l_-_personer_-_i_internasjonalt_humanit%C3%A6rrett (lest 14.02.2019).
- Cullen, Patrick (2018). *Hybrid threats as a new wicked problem for early warning*. Strategic Analysis May 2018. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE), s. 8.
- Dagbladet (2002). *Heimevernets dystre liste*. Dagbladet.no. URL: <https://www.dagbladet.no/a/65775978> (lest 23.04.2019).
- D'Agostino, Fred, Gerald Gaus og John Thrasher (2019). «Contemporary Approaches to the Social Contract». I: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Red. av Edward N. Zalta. Spring 2019. Metaphysics Research Lab, Stanford University. URL: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2019/entries/contractarianism-contemporary/> (lest 05.04.2019).
- Dalen, Monica (2004). *Intervju som forskningsmetode*. Oslo: Universitetsforlaget.

-
- Daltveit, Egil, Jan Fredrik Geiner og Palle Ydstebø (2010). *Trender i militære operasjoner*. FFI-rapport 2010/00692. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/10-00692.pdf> (lest 17.03.2019).
- Darley, John M. og C. Daniel Batson (1973). «“From Jerusalem to Jericho”: A study of situational and dispositional variables in helping behavior.» I: *Journal of Personality and Social Psychology* 27.1, s. 100–108.
- De Geus, Arie (2011). *The Living Company: Growth, Learning and Longevity in Business*. London: Nicolas Brealey Publishing.
- Deegnepoll, Inge (2017). «Beredskap på deltid. Heimevernets evne til å handtere det uføresette samanlikna med resten av Forsvaret». Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole. 106 s. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2477951> (lest 14.12.2018).
- Denzin, Norman K. (1970). *The research act*. Chicago, IL: Aldine.
- Denzin, Norman K. (1978). *The research act*. 2. utg. New York: McGraw-Hill.
- Denzin, Norman K. (2012). «Triangulation 2.0». I: *Journal of Mixed Methods Research* 6.2, s. 80–88. ISSN: 1558-6898. DOI: [10.1177/1558689812437186](https://doi.org/10.1177/1558689812437186).
- Departementene (2019). *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*. Oslo.
- Det franske forsvarsdepartementet (2012). *Strategic Horizons*. Det franske forsvarsdepartementet. URL: <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/strategic-thinking/defense-foresight/en/strategic-horizons> (lest 21.03.2019).
- Development, Concepts and Doctrine Centre (2010). *Future Character of Conflict*. London: Development, Concepts og Doctrine Centre.
- Development, Concepts and Doctrine Centre (2014). *Global Strategic Trends – Out to 2045*. London: Development, Concepts og Doctrine Centre.
- Development, Concepts and Doctrine Centre (2015). *Future Operating Environment 2035*. London: Development, Concepts og Doctrine Centre. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/646821/20151203-FOE_35_final_v29_web.pdf (lest 21.03.2019).
- Development, Concepts and Doctrine Centre (2018). *Global Strategic trends. The future starts today*. Development, Concepts og Doctrine Centre.
- Diesen, Sverre (2013). «Det militære instrument i norsk krisehåndtering». I: *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Red. av Tormod Heier og Anders Kjølberg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 45–53. ISBN: 978-82-15-02147-8.
- Diesen, Sverre (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*. FFI-rapport 18/00080. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2018). *En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport*. Difi-rapport 2018:10. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. URL: https://www.difi.no/sites/difino/files/en_analyse_av_inndeling_av_regional_stat_-_hovedrapport_0.pdf (lest 25.06.2019).

-
-
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2013). *Brannstudien. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. URL: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/brannstudien.pdf> (lest 09.04.2019).
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a). *Konseptutredning Sivilforsvaret 2016*. URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/69aa5a82b6a446ed91b81efb0003ebbf/konseptutredning_sivilforsvaret.pdf (lest 26.02.2019).
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016b). *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid? Versjon 1.0*. DSB-rapport. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. URL: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf (lest 04.04.2019).
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019). *Analysen av krisescenarioer 2019*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. URL: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018_cleaned.pdf (lest 17.02.2019).
- Doorley, Scott, Sarah Holcomb, Perry Klebahn, Kathryn Segovia og Jeremy Utley (2018). *Design thinking bootleg*. Hasso Plattner Institute of Design at Stanford University. URL: https://static1.squarespace.com/static/57c6b79629687fde090a0fdd/t/5b19b2f2aa4a99e99b26b6bb/1528410876119/dschool_bootleg_deck_2018_final_sm+%282%29.pdf (lest 26.01.2019).
- Dorenfeldt, Lauritz (2003). «Hvorfor Luftheimevern?» I: *Heimevernsbladet* 2003.3, s. 18–19.
- Dubik, James M. og Nic Vincent (2018). *America's Global Competitions: The Gray Zone in Context*. Institute for the Study of War (ISW). URL: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/The%20Gray%20Zone_Dubik_2018.pdf (lest 17.06.2019).
- Duncan, Andrew J. (2017). «New 'Hybrid War' or Old 'Dirty Tricks'? The Gerasimov Debate and Russia's Response to the Contemporary Operating Environment». I: *Canadian Military Journal* 17.3.
- Daae, Cecilie (2016). «Videreutvikling av sivil-militært samarbeid og totalforsvaret. Sivilt-militært kontaktmøte». URL: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/sivmil-2016/sivmil-samarbeid---dsb.pdf> (lest 27.02.2019).
- Echevarria II, Antulio J. (2016). *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. URL: <https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/download.cfm?q=1318> (lest 13.08.2019).
- Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015). *Et felles løft*. URL: <https://nettsteder.regjeringen.no/annedivi/files/2015/03/2015-04-27-Et-Felles-L%C3%B8ft-webversjon.pdf> (lest 15.09.2016).
- Endregard, Monica (2019). «Totalforsvaret i et sivil perspektiv». I: *Det nye totalforsvaret*. Red. av Per Martin Norheim-Martinsen. Oslo: Gyldendal, s. 62–80. ISBN: 978-82-05-51642-7.

-
- Endregard, Monica, Tonje Grunnan, Therese Sandrup og Ragnhild E. Siedler (2019). *Føsteinntrykk fra Trident Juncture 2018*. FFI-notat 19/00608. BEGRENSET. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Engebretsen-Skaret, Sigrid S. (2012). «Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering – utfordringer og muligheter». Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/196524> (lest 04.04.2019).
- Engebretsen-Skaret, Sigrid S. (2013). «Spesialstyrker i norsk krisehåndtering». I: *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Red. av Tormod Heier og Anders Kjølberg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 142–159. ISBN: 978-82-15-02147-8.
- Engen, Ole Andreas H., Bjørn Ivar Kruke, Preben Kempel Lindøe, Kjell Harald Olsen, Odd Einar Olsen og Kenneth Arne Pettersen (2016). *Perspektiver på samfunnsikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. ISBN: 978-82-02-43494-6.
- Eriksen, Thomas Hylland (1996). *Kampen om fortiden. Et essay om myter, identitet og politikk*. Oslo: Aschehoug. URL: <http://hyllanderiksen.net/Myter1.html> (lest 29.01.2019).
- Ervasti, Heikki, Torben Fridberg, Mikael Hjerm og Kristen Ringdal, red. (2008). *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Edward Elgar Publishing. ISBN: 978-1-84844-499-7.
- Espenes, Øistein (2010). «Forsvaret og politiet lovhjemler og “bistandsinstruksen”». I: *Strategisk ledelse i krise og krig*. Red. av Gjert Lange Dyndal. Bergen: Fagbokforlaget, s. 277–296.
- Etterretningstjenesten (2019). *Fokus 2019. Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Oslo: Forsvaret. URL: https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/fokus2019_web.pdf (lest 17.02.2019).
- Fabian, Sandor (2019). «The Russian hybrid warfare strategy – neither Russian nor strategy». I: *Defense & Security Analysis* 35.3, s. 308–325. ISSN: 1475-1798. DOI: [10.1080/14751798.2019.1640424](https://doi.org/10.1080/14751798.2019.1640424).
- Fladmoe, Audun, Karl Henrik Sivesind og Daniel Arnesen (2018). *Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998/2017*. Institutt for samfunnsforskning. ISBN: 978-82-7763-600-9. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2557786> (lest 04.04.2019).
- Fornette, Marie-Pierre, Françoise Darses og Marthe Bourgy (2015). «How to improve training programs for the management of complex and unforeseen situations». I: *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Europe*, s. 217–224. URL: <http://www.hfes-europe.org/wp-content/uploads/2014/11/Fornette.pdf>.
- Forsvaret (2013). *Manual i krigens folkerett*. Forsvaret. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/201436/manual%20krigens%20folkerett.pdf> (lest 07.04.2019).
- Forsvaret (2014a). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben. ISBN: 978-82-92566-11-4. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/224031> (lest 13.03.2019).
- Forsvaret (2014b). *HVULK 2014*. URL: <http://forsvaret.no/hv/aktuelt/nyhetsartikler/HVULK-2014> (lest 23.04.2019).
- Forsvaret (2015). *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvaret. URL: http://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf.

-
- Forsvaret (2016a). *Force protection*. URL: <http://forsvaret.no/hogskolene/studiekatal-og-bibliotek/Luftkrigsskolen/utdanning/utdanningstilbud/force-protection> (lest 14.04.2019).
- Forsvaret (2016b). *HVs innsatsstyrker = mulighetenes arena*. URL: <http://forsvaret.no/hv/aktuelt/nyhetsartikler/hvs-innsatsstyrker-mulighetens-arena> (lest 23.05.2019).
- Forsvaret (2017). *Raskere samarbeid politi og forsvar*. URL: <http://forsvaret.no/hv/raskere-samarbeid-politi-og-forsvar> (lest 24.04.2019).
- Forsvaret (2019). *Heimevernsungdommen*. URL: <http://forsvaret.no/hv/org/hvu> (lest 23.04.2019).
- Forsvarets overkommando (1944). *Forberedelser for reising av Norges nye forsvar. Holdepunkter for et arbeidsprogram med sikte på den første periode etter frigjøringen*. London: Forsvarets overkommando.
- Forsvarets overkommando (1992). *Forsvarsstudien av 1991*. Oslo. URL: <https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/Forsvarsstudien%201991.pdf> (lest 12.03.2019).
- Forsvarets overkommando (2000). *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 (FS 2000)*. Oslo. URL: <https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/Forsvarssjefens%20sluttrappo%20Forsvarsstudie%202000.pdf> (lest 13.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1946). *St. meld. nr. 32 (1945–46) Plan for en første reising av Norges forsvar*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1945-46&paid=2&wid=a&psid=DIVL2274&pgid=a_2047&s=True (lest 22.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (1949). *St. prp. nr. 74. (1949). Om utviding av rammen for Heimevernet*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1945-1954&mtid=32&vt=a&did=DIVL45961> (lest 20.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1950). *St. prp. nr. 122. (1950). Om ekstraordinære tiltak for å øke utbyggingen av Norges forsvarsberedskap*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1945-1954&mtid=32&vt=a&did=DIVL46142> (lest 13.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1951). *St. prp. nr. 57. (1951). Beredskapsprogram for årene 1951 og 1952*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1945-1954&mtid=32&vt=a&did=DIVL46501> (lest 09.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1952). *St. prp. nr. 111. (1952). Om program for den fortsatte utbygging av Forsvaret fram til 1. juli 1954*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1945-1954&mtid=32&vt=a&did=DIVL47146> (lest 09.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1953a). *Ot. prp. nr. 39. (1953). Lov om Heimevernet*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/>

-
- Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1953&paid=3&wid=a&psid=DIVL513&pgid=a_0753 (lest 30.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (1953b). *St. prp. nr. 90 (1953). Heimevernets plassering, organisasjon og forvaltning*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1953&paid=2&wid=a&psid=DIVL1127&pgid=a_0951 (lest 23.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (1957). *St. prp. nr. 23 (1957). Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1957&paid=2&wid=a&psid=DIVL679> (lest 30.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (1959). *St. prp. nr. 39 (1959–60) Lokalforsvarets organisasjon*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1959-60&paid=2&wid=a&psid=DIVL745&s=True> (lest 30.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (1964). *St. prp. nr. 101. (1963–64). Om hovedretningslinjer for utformingen av landforsvaret i årene framover*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1963-64&paid=2&wid=a&psid=DIVL944&pgid=a_0803&s=True (lest 30.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (1968). *St. meld. nr. 37. (1967–68). Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969/1973*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1967-68&paid=3&wid=b&psid=DIVL338> (lest 30.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (1969). *St. prp. nr. 125. (1968–69). Om organisering av Forsvarets overkommando*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1961-1970&mtid=34&vt=a&did=DIVL59398> (lest 10.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (1973). *St. meld. nr. 9 (1973–74). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1974–1978*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1970-1981&mtid=34&vt=a&did=DIVL95155> (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1979). *St. meld. nr. 94 (1978–79). Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1979–83*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1970-1981&mtid=34&vt=a&did=DIVL97547> (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1980). *St. prp. nr. 10 (1980–81). Om endringer i Heimevernets råd og utvalg*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1980-81&paid=2&wid=a&psid=DIVL503&pgid=a_0147&s=True&tab=True (lest 03.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (1983). *St.meld. nr. 74 (1982–83). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984–88*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no>

-
- no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1981-1985&mtid=34&vt=a&did=DIVL33429 (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1988). *St meld nr 54 (1987–88). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–93*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1985-1989&mtid=53&vt=a&did=DIVL26798> (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1989). *St. prp. nr. 113 (1988–89). Om visse organisasjonsendringer m v i Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1985-1989&mtid=53&vt=a&did=DIVL26847> (lest 12.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1990). *St. prp. nr. 94 (1989–1990). Om visse organisasjonsendringer m v i Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1989-1993&mtid=45&vt=b&did=DIVL25383> (lest 12.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1993). *St meld nr 16 (1992–93). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1989-1993&mtid=45&vt=b&did=DIVL26295> (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1995). *St prp nr 70 (1994–95). Om Heimevernets framtidige organisasjon*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1993-1997&mtid=45&vt=a&did=DIVL28718> (lest 12.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (1998). *St meld nr 22 (1997–98). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1997-98&paid=3&wid=b&psid=DIVL234&pgid=b_0141&s=True (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2001). *St.prp. nr. 45 (2000–2001). Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c10f476a07924f389b3511db15a18db8/no/pdfa/stp2000200100450000dddpdfa.pdf> (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2002). *St.prp. nr. 55 (2001–2002). Gjennomføringsproposisjonen Forsvaret i perioden 2002–2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: [https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/St.prp.%20nr.%2055%20\(2001-2002\)%20Gjennomf%C3%B8ringsproposisjonen%20Forsvaret%20i%20perioden%202002%20-%202005.pdf](https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/St.prp.%20nr.%2055%20(2001-2002)%20Gjennomf%C3%B8ringsproposisjonen%20Forsvaret%20i%20perioden%202002%20-%202005.pdf) (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2004a). *St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f624a82750b4b14b3a7717e6bdb3516/no/pdfs/stm2003200400390000dddpdfs.pdf> (lest 13.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (2004b). *St.prp. nr. 42 (2003–2004). Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://forsvaret.no/>

-
- ifs/ForsvaretDocuments/St.prp.%20nr.%2042%20(2003-2004)%20Den%20videre%20moderniseringen%20av%20Forsvaret%20i%20perioden%202005-2008.pdf (lest 08.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2008). *St.prp. nr. 48 (2007–2008). Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/93a935d7abc149509595f5e873a38041/no/pdfs/stp200720080048000ddpdfs.pdf> (lest 05.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2009a). *Evne til innsats. Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/evne-til-innsats-strategisk-konsept-for-forsvaret.pdf> (lest 04.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (2009b). *Gjennomføringen av St.prp. nr. 42 (2003–2004). Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008. En samlet vurdering*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: [https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/Gjennomf%C3%B8ringen%20av%20St.prp.%20nr.%2042%20\(2003-2004\)%20Den%20videre%20moderniseringen%20av%20Forsvaret%20i%20perioden%202005%E2%80%932008.pdf](https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/Gjennomf%C3%B8ringen%20av%20St.prp.%20nr.%2042%20(2003-2004)%20Den%20videre%20moderniseringen%20av%20Forsvaret%20i%20perioden%202005%E2%80%932008.pdf) (lest 13.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2012). *Prop. 73 S (2011–2012). Et forsvar for vår tid*. shorthand = {Prop. 73 S (2011–2012)} bibtex: forsvarsdepartementet_prop73_2012. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6b0d7ef3c26457ab6ef177cd75b5d32/no/pdfs/prp2011201200730000ddpdfs.pdf> (lest 15.03.2017).
- Forsvarsdepartementet (2013). *Meld. St. 14 (2012–2013). Melding til Stortinget. Kompetanse for en ny tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/16eb33bcb4b847509f9f7b28f7cfbafa/no/pdfs/stm2012201300140000ddpdfs.pdf> (lest 04.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (2016a). *Prop. 102 L (2015–2016). Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f7dcc9c809864ba2b90be52053a21c3b/no/pdfs/prp2015201601020000ddpdfs.pdf> (lest 05.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2016b). *Prop. 151 S (2015–2016). Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. shorthand:Prop. 151 S (2015–2016). Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp2015201601510000ddpdfs.pdf> (lest 15.03.2017).
- Forsvarsdepartementet (2017a). *Avvikling av kommunale heimevernsnemnder*. 2017/1481-1/FD III 2/BGG. (Lest 03.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (2017b). *Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften)*. URL: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-16-779#KAPITTEL_6 (lest 03.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (2017c). *Har fastsatt ny instruks for Forsvarets bistand til politiet*. Regjeringen.no. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fastsatt-ny-instruks-for-forsvarets-bistand-til-politiet/id2557595/> (lest 24.02.2019).

-
- Forsvarsdepartementet (2017d). *Instruks for råd, utvalg og nemnder i Heimevernet*. URL: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-07-01-2007> (lest 23.01.2019).
- Forsvarsdepartementet (2017e). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. URL: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789> (lest 06.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (2017f). *Prop. 153 L (2016–2017). Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0fcee45affd24280896b88b5413a00aa/no/pdfs/prp201620170153000dddpdfs.pdf> (lest 09.04.2019).
- Forsvarsdepartementet (2017g). *Prop. 2 S (2017–2018). Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet. Landmaktproposisjon*. Oslo: Forsvarsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cd5dbcb02ca3484a9d36ef180df5b48d/no/pdfs/prp201720180002000dddpdfs.pdf> (lest 19.03.2019).
- Forsvarsdepartementet (2019). *Har revidert objektsikringsinstruksen*. Regjeringen.no. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/objektsikringsinstruks/id2661259/> (lest 25.06.2019).
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018). *Støtte og samarbeid*. URL: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/veiledninger_brosjyrer/2018/stotte-og-samarbeid/id2605017/ (lest 19.12.2018).
- Forsvarskomiteen (1991). *Innst. S. nr. 90. (1990–91). Innstilling fra forsvarskomiteen om visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret (St. prp. nr. 94 (1989–1990))*. Oslo: Stortinget. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=6&wid=aI&psid=DIVL1011&pgid=aI_0463 (lest 12.03.2019).
- Forsvarskomiteen (1996). *Innst. S. nr. 152. (1995–96). Innstillingen fra forsvarskomiteen om Heimevernets framtidige organisasjon (St. prp. nr. 70 for 1995-95)*. Oslo: Stortinget. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=6&wid=aIa&psid=DIVL1334&pgid=aIa_0885 (lest 12.03.2019).
- Forsvarskomiteen (2001). *Innst. S. nr. 342 (2000–2001). Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005. St.prp. nr. 45 (2000–2001)*. Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-342/> (lest 13.03.2019).
- Forsvarskomiteen (2004a). *Innst. S. nr. 234 (2003–2004). Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2003-2004/inns-200304-234/?lvl=0> (lest 13.03.2019).
- Forsvarskomiteen (2004b). *Innst. S. nr. 49 (2004–2005). Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid. St.meld. nr. 39 (2003–2004)*. Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2004-2005/inns-200405-049.pdf> (lest 13.04.2019).

-
- Forsvarskomiteen (2008). *Innst. S. nr. 318 (2007–2008). Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet. St.prp. nr. 48 (20072008)*. Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-318/?lvl=0> (lest 19.03.2019).
- Forsvarskomiteén (1984). *Innst. S. nr. 230. (1983–84). Innstilling fra forsvarskomiteén om Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984–88 (St. meld. nr. 74 for 1982–83)*. Oslo: Stortinget. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1983-84&paid=6&wid=aI&psid=DIVL1409&pgid=aI_0941 (lest 12.03.2019).
- Forsvarskommisjonen av 1946 (1949). *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946. Del 3. Den øverste ledelse av landets samlede forsvar. Del 4. Det militære forsvaret*. Oslo: Arbeidernes aktietrykkeri. URL: <https://www.nb.no/items/f68b5bed862c939c49c2e5ccfbed909b?page=0&searchText=Innstilling%20fra%20Forsvarskommisjonen%20av%201946>.
- Forsvarskommisjonen av 1974 (1978). *Forsvarskommisjonen av 1974. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 31. mars 1974. Utredningen avgitt til Finansdepartementet 1. mars 1978*. NOU 1978:9. Oslo: Universitetsforlaget. URL: <http://www.nb.no/statsmakten/nb/8b4c5b68a82180977d1d11b1ca015a3c?index=3#117> (lest 07.07.2017).
- Forsvarskommisjonen av 1990 (1992). *Forsvarskommisjonen av 1990. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 26. januar 1990. Avgitt til Forsvarsdepartementet 16. mars 1992*. NOU 1992:12. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Seksjon statens trykking. URL: <https://www.nb.no/nbsok/nb/6b258e1b8dead77db95e56a2e17e33d5?lang=no#0> (lest 08.03.2019).
- Forsvarspolitisk utvalg (2000). *Et nytt forsvar. Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, oppnevnt av regjeringen 16. juli 1999. Avgitt til Forsvarsdepartementet 29. juni 2000*. NOU 2000:20. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b59a657ad16d4c649c6f3459f6c70717/no/pdfa/nou2000200000200000ddpdfa.pdf> (lest 13.03.2019).
- Forsvarspolitisk utvalg (2007). *Et styrket forsvar. Utredning fra Forsvarspolitisk utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. august 2006. Avgitt til Forsvarsdepartementet 31. oktober 2007*. NOU 2007:14. Oslo: Departementenes Servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Forsvarsstaben (2003). *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Oslo. URL: <https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/Forsvarssjefens%20milit%C3%A6rfaglige%20utredning%202003.pdf> (lest 13.03.2019).
- Forsvarsstaben (2007). *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007. Sluttrapport*. Oslo: Forsvarsstaben. URL: <https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/Forsvarssjefens%20forsvarsstudie%202007.pdf> (lest 19.03.2019).
- Forsvarsstaben (2015). *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvaret. URL: http://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf.
- Freedman, Lawrence (2014). «Ukraine and the Art of Limited War». I: *Survival* 56.6, s. 7–38. ISSN: 0039-6338. DOI: [10.1080/00396338.2014.985432](https://doi.org/10.1080/00396338.2014.985432).

-
-
- Freier, Nathan, Charles R. Burnett, William J. Cain Jr., Christopher D. Compton, Sean R. Hankard, Robert S. Hume, Gary R. Kramlich II, J. Matthew Lissner, Tobin A. Magsig, Daniel E. Mouton, Michael S. Muztafago, James M. Schultze, John F. Troxell og Dennis G. Wille (2016). *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Grey Zone*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1013807.pdf> (lest 13.08.2019).
- Fridberg, Torben og Olli Kangas (2008). «Social capital». I: *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Red. av Heikki Ervasti, Torben Fridberg, Mikael Hjerm og Kristen Ringdal. Edward Elgar Publishing, s. 65–85. ISBN: 978-1-84844-499-7.
- Fridman, Ofer (2018). *Russian “Hybrid Warfare”: Resurgence and Politicization*. Oxford University Press. 251 s. ISBN: 978-0-19-093473-6.
- Friis, Karsten (2016). «Hybridkrig, bastionforsvar og landmakt: Hvilket Forsvar trenger vi?» I: *Norges Forsvar* 2016.4. URL: [/Nyheter/Hybridkrig-bastionforsvar-og-landmakt-Hvilket-Forsvar-trenger-vi](#) (lest 06.02.2019).
- Fukuyama, Francis (2019). «Against Identity Politics». I: 2018 (September/October). ISSN: 0015-7120. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2018-08-14/against-identity-politics-tribalism-francis-fukuyama> (lest 04.04.2019).
- Försvarsmakten (2013). *Perspektivstudien 2013*. Försvarsmakten. URL: <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/perspektivplan/fm2013-27612013-10-01-perp-2013.pdf> (lest 21.03.2019).
- Gadamer, Hans-Georg (1984). *Truth and Method*. New York: Crossroad.
- Gale, Andrew og Wayne Pickering (2007). «Force Protection». I: 8.2. URL: <http://www.journal.forces.gc.ca/vo8/no2/pick-eng.asp> (lest 14.04.2019).
- Galeotti, Mark (2015). «“Hybrid war” and “little green men”: How it works, and how it doesn’t». I: *Ukraine and Russia: People, politics, propaganda and perspectives*. Red. av Agnieszka Pikulicka-Wilczewska og Richard Sawka. Bristol, UK: E-international Relations, s. 156–164.
- Galeotti, Mark (2018a). *I’m Sorry for Creating the ‘Gerasimov Doctrine’*. Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/> (lest 14.04.2019).
- Galeotti, Mark (2018b). «The mythical ‘Gerasimov Doctrine’ and the language of threat». I: *Critical Studies on Security*, s. 1–5. DOI: [10.1080/21624887.2018.1441623](https://doi.org/10.1080/21624887.2018.1441623).
- Gallagher, Shaun (1992). *Hermeneutics and Education*. Albany, N.Y.: State University of New York Press. 424 s. ISBN: 978-0-7914-1176-6.
- Geertz, Clifford (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic books.
- Geiner, Jan Fredrik, Iver Johansen og Egil Daltveit (2011). *Alternative strukturer for landmakten*. FFI-rapport 2011/00863. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/11-00863.pdf> (lest 17.03.2019).
- Generalinspektøren for Heimevernet (2015). *Fremtidens Heimevern. Territorielt, rettidig og relevant*. URL: [https://forsvaret.no/hv/ForsvaretDocuments/2015-04-29%20\(U\)%20Fremtidens%20Heimevern%20ugradert%20v1.0.pdf](https://forsvaret.no/hv/ForsvaretDocuments/2015-04-29%20(U)%20Fremtidens%20Heimevern%20ugradert%20v1.0.pdf) (lest 16.03.2019).

-
-
- Giske, Kim Idar (2010). «Olav Tryggvason (11/2010)». I: *Maritimt Magasin*. URL: <http://maritimt.com/nb/batomtaler/olav-tryggvason-112010> (lest 03.04.2019).
- Giske, Kim Idar (2011). «Magnus Lagabøte (08/2011)». I: *Maritimt Magasin*. URL: <http://maritimt.com/nb/batomtaler/magnus-lagabote-082011> (lest 03.04.2019).
- Gjeseth, Gullow (2008). *Hæren i omveltning 1990–2005*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Gjeseth, Gullow (2016). *Forsvarskommisjonen av 1946*. Oslo Files on Defence and Security 2/2016. Oslo: Institutt for forsvarsstudier. URL: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2415529/OF_2_2016_netnet.pdf?sequence=1 (lest 22.01.2019).
- Gjeseth, Gullow, Jacob Børresen og Rolf Tames (2004). *Allianseforsvar i endring 1970–2000*. Bd. 5. Norsk forsvarshistorie. Bergen: Eide forlag. URL: <http://forsvaret.no/ifs/Gjese-th-BoerresenTammes-2004-Norsk-forsvarshistorie-5-19702000> (lest 13.03.2019).
- Glaser, Barney G. og Anselm L. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory; Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Glen, Roy, Christy Suciu, C. Christopher Baughn og Robert Anson (2015). «Teaching design thinking in business schools». I: *The International Journal of Management Education* 13.2, s. 182–192. ISSN: 14728117. DOI: [10.1016/j.ijme.2015.05.001](https://doi.org/10.1016/j.ijme.2015.05.001).
- Glen, Roy, Christy Suciu og Christopher Baughn (2014). «The Need for Design Thinking in Business Schools». I: *Academy of Management Learning & Education* 13.4, s. 653–667. ISSN: 1537-260X. DOI: [10.5465/amle.2012.0308](https://doi.org/10.5465/amle.2012.0308).
- Glærum, Sigurd og Alf Christian Hennum (2008). *Forsvarsplanlegging*. FFI-FOKUS 2-08. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/FFI-Fokus-2008-2.pdf> (lest 23.10.2018).
- Glærum, Sigurd og Alf Christian Hennum (2010). *J-DARTS – An End-to-End Defence Planning Tool Set*. RTO-MP-SAS-081-13.
- Glærum, Sigurd og Alf Christian Hennum (2016). «Analytical Support to Norwegian Long-Term Defence Planning». I: *Vojenské rozhledy – Czech Military Review* 25 (Mimoádné islo), s. 78–87. URL: <http://vojenskerozhledy.cz/kategorie/analyticka-podpora-dlouhodobeho-op> (lest 04.07.2017).
- Good, Irving John (1966). «Speculations Concerning the First Ultraintelligent Machine». I: *Advances in Computers*. Red. av Franz L. Alt og Morris Rubinoff. Bd. 6. Elsevier, s. 31–88. DOI: [10.1016/S0065-2458\(08\)60418-0](https://doi.org/10.1016/S0065-2458(08)60418-0).
- Grenness, Tor (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Greve, Tim (2018). *Atlantehavspakten*. I: *Store norske leksikon*. URL: <http://snl.no/Atlantehavspakten> (lest 13.04.2019).
- Grunnlova (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov*. Sist endret 2018-06-01. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn> (lest 28.03.2019).
- Grunnlova (2014a). *Kunngjøring av Stortingets vedtak 27. mai 2014 om redigert versjon av Grunnloven kapittel E. og F. som følge av vedtatte grunnlovsforslag om menneskerettigheter*. URL: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2014-06-20-778> (lest 07.04.2019).

-
-
- Grunnlova (2014b). *Kunngjøring av Stortingets vedtak 6. mai 2014 om endringer i Grunnlovens språk*. URL: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2014-05-09-613> (lest 07.04.2019).
- Guba, Egon G. og Yvonna S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. SAGE. 298 s. ISBN: 978-0-8039-3235-7.
- Hammersley, Martyn (2008). *Questioning Qualitative Research: Critical Essays*. London, UK: Sage. 216 s. ISBN: 978-1-4129-3514-2.
- Hammersley, Martyn og Paul Atkinson (1996). *Feltmetodikk: Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Overs. av Tone M. Anderssen og Ane Sjøbu. Ad Notam Gyldendal. ISBN: 978-82-417-0636-3.
- Hammervoll, Trond (2013). *Beredskapslogistikk*. Bergen: Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-450-1444-0.
- Hansen, Stig Jarle (2004). «En studie i doktrineutformingsprosesser: Doktrineutforming i Heimevernet 1970–2000». Hovedfagsoppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/23451/21769.pdf?sequence=1> (lest 13.12.2018).
- Hansen, Tore (2019). *Sosial kapital*. I: *Store norske leksikon*. URL: http://snl.no/sosial_kapital (lest 04.04.2019).
- Haukaas, Einar (2018). *Advarsel. Svenske tilstander i Norge*. Oslo: Kagge forlag. ISBN: 978-82-489-2229-2.
- Heieraas, Bjørn Ove (2010). «Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i historisk perspektiv». I: *Strategisk ledelse i krise og krig*. Red. av Gjert Lange Dyndal. Bergen: Fagbokforlaget, s. 91–108.
- Hodgson, Anthony M. (1992). «Hexagons for systems thinking». I: *European Journal of Operational Research* 59.1, s. 220–230.
- Hoffman, Frank G. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid War*. Potomac Institute for Policy Studies.
- Hoffman, Frank G. (2016). *The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War*. URL: https://s3.amazonaws.com/ims-2016/PDF/2016_Index_of_US_Military_Strength_ESSAYS_HOFFMAN.pdf (lest 09.08.2019).
- Holst, Johan Fredrik (2008). «I skyggen av 9. april : Forsvarets Overkommando i London og planleggingen av etterkrigsforsvaret». Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. URL: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/23723> (lest 22.01.2019).
- Homans, George C. (1950). *Social behavior: Its elementary forms*. Oxford, England: Harcourt Brace Jovanovich.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks og Carole J. Wilson (2002). «Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?» I: *Comparative Political Studies* 35.8, s. 965–989. ISSN: 0010-4140, 1552-3829. DOI: [10.1177/001041402236310](https://doi.org/10.1177/001041402236310).
- Hultgreen, Gunnar (2010). «Trenger ikke “spesialsoldatene”». I: *Dagbladet.no*. URL: <https://www.dagbladet.no/a/64331608> (lest 19.03.2019).

-
-
- Huxley, Aldous (1932). *Brave New World*. London: Chatto & Windus.
- Häussler, Ulf (2010). «Cyber Security and Defence from the Perspective of Articles 4 and 5 of the NATO Treaty». I: *International cyber security. Legal & policy proceedings. 2010*. Red. av Eneken Tikk og Anna-Maria Talihärm. Tallin: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, s. 100–125. URL: <https://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/Cybersecurity%20Articles%204&5%20NATO%20treaty.pdf> (lest 23.02.2019).
- Håkenstad, Magnus (2016). «Farvel til Menstadslaget». I: *vg.no*. URL: <https://www.vg.no/innzEJQ> (lest 24.02.2019).
- Håkenstad, Magnus (2019). «Den væpnede dugnaden – totalforsvaret under den kalde krigen». I: *Det nye totalforsvaret*. Red. av Per Martin Norheim-Martinsen. Oslo: Gyldendal, s. 25–40. ISBN: 978-82-05-51642-7.
- Håkenstad, Magnus og Kjell Inge Bjerga (2013). «Hvem eier krisen? Politi, forsvar og 22. juli». I: *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Red. av Tormod Heier og Anders Kjølberg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 54–74. ISBN: 978-82-15-02147-8.
- Haande, Trond og Kjell Inge Bjerga (2011). «Hybridkrig». I: 96 s. ISSN: 1504-6753. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/99309> (lest 16.04.2019).
- Haarstad, Rune (2016). *HV: Et ektefødt barn av forsvarsviljen*. forsvaret.no. URL: <http://forsvaret.no/hv/aktuelt/barn-av-forsvarsviljen> (lest 05.03.2019).
- Infrastrukturutvalget (2006). *Når sikkerheten er viktigst: beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004. Avgitt til Justis- og Politidepartementet 5. april 2006*. NOU 2006:6. Oslo: Departementenes Servicesenter, Informasjonsforvaltning. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8b710be1a284bab8aea8fd955b39fa0/no/pdfs/nou200620060006000ddpdfs.pdf> (lest 04.04.2019).
- Institutt for samfunnsforskning (2011). *Sosial kapital i Norge*. URL: <https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/aktuelt/nyheter/sosial-kapital-i-norge.html> (lest 04.04.2019).
- Jackson, Van (2017). «Tactics of Strategic Competition: Gray Zones, Redlines, and Conflicts before War». I: *Naval War College Review* 70.3, s. 39–62. URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26398040> (lest 13.08.2019).
- Jacobs, Jane (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House. ISBN: 0-679-74195-X.
- Jakobsen, Kristian Blixhavn (2010). «Sosial kapital – Hvor kommer det fra?» Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo. URL: <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/4910/75094129.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 04.04.2019).
- Jen, Natasha (2017). *Design Thinking Is Bullsh*t*. URL: <https://99u.adobe.com/videos/55967/natasha-jen-design-thinking-is-bullshit> (lest 29.01.2019).
- Jick, Todd D. (1979). «Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action». I: *Administrative Science Quarterly* 24.4, s. 602–611. ISSN: 0001-8392. DOI: 10.2307/2392366.

-
-
- Johansen, Iver (2006). *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. FFI-rapport 2006/02664. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/06-02664.pdf> (lest 27.06.2018).
- Johansen, Iver (2010). *Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt*. FFI-rapport 2010/01176. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/10-01176.pdf> (lest 17.03.2019).
- Johansen, Iver (2012). *Fremtidens landmakt – veivalg mot en fremtidig norsk landmakt i balanse*. FFI-rapport 2012/00355. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/12-00355.pdf> (lest 18.03.2019).
- Johansen, Sigrid Redse (2019). «Nød kjenner ingen rett?» Totalforsvar, beredskapsrett og folkerett». I: *Det nye totalforsvaret*. Red. av Per Martin Norheim-Martinsen. Oslo: Gyldendal, s. 117–133. ISBN: 978-82-05-51642-7.
- Johansen, Sigrid Redse, Andreas Carlsson, Camilla Serck-Hanssen og Tom Staib (2017). «Totalforsvaret – Vet vi hva vi gjør?» I: *Norsk Militært Tidsskrift* 186.1, s. 40–47. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2446767> (lest 14.02.2019).
- Johansson-Sköldberg, Ulla, Jill Woodilla og Mehves Çetinkaya (2013). «Design Thinking: Past, Present and Possible Futures». I: *Creativity and Innovation Management* 22.2, s. 121–146. ISSN: 09631690. DOI: 10.1111/caim.12023.
- Johnson, Robert (2018). «Hybrid War and Its Countermeasures: A Critique of the Literature». I: *Small Wars & Insurgencies* 29.1, s. 141–163. ISSN: 0959-2318. DOI: 10.1080/09592318.2018.1404770.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012). *Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/jdsansvarsamfunnsikkweb.pdf?id=2302770> (lest 11.04.2019).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf> (lest 09.04.2019).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Meld. St. 10 (2016–2017). Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Stortingsmelding. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/> (lest 04.02.2019).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*. URL: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349> (lest 14.02.2019).
- Justis- og politidepartementet (2002). *St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet Veien til et mindre sårbart samfunn*. Stortingsmelding. Oslo: Justis- og politidepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf> (lest 24.02.2019).

-
- Kapusta, Philip (2015). «The Gray Zone». I: *Special Warfare Magazine* 2015 (October – December), s. 18–25.
- Karlsen, Geir (2010). «Hybridkrig – militærteoriens Janusansikt?» Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole. 87 s. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/99898/Karlsen%2C%20Geir.pdf> (lest 28.02.2019).
- Katz, Daniel og Robert L. Kahn (1966). *The social psychology of organizations*. Bd. 2. New York: John Wiley & Sons.
- Kemper, Mary (2017). *Long-Term Learning Strategy: Hexagonal Thinking*. Vision in Practice. URL: <https://visioninpracticeblog.wordpress.com/2017/10/30/long-term-learning-strategy-hexagonal-thinking/> (lest 29.01.2019).
- Kimbell, Lucy (2011). «Rethinking Design Thinking: Part I». I: *Design and Culture* 3.3, s. 285–306. ISSN: 1754-7075. DOI: [10.2752/175470811X13071166525216](https://doi.org/10.2752/175470811X13071166525216).
- Kimbell, Lucy (2012). «Rethinking Design Thinking: Part II». I: *Design and Culture* 4.2, s. 129–148. ISSN: 1754-7075. DOI: [10.2752/175470812X13281948975413](https://doi.org/10.2752/175470812X13281948975413).
- Kinn, Lars André (2018). «Forsvarets bistand til politiet. En kvalitativ studie om sivil-militære relasjoner og politisk kontroll over militære styrker i ny bistandsinstruks». Bacheloroppgave. Oslo: Krigsskolen. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2581547/2018-04-06%20%28U%29%20Emne%20fordypning.%20Forsvarets%20bistand%20til%20politiet.%20Kadett%20Kinn..pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 24.02.2019).
- Kjølberg, Anders (2013). «Hva er krisehåndtering». I: *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Red. av Tormod Heier og Anders Kjølberg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 21–44. ISBN: 978-82-15-02147-8.
- Kleven, Øyvinn (2016). «Nordmenn på tillitstoppen i Europa». I: *Samfunnsspeilet* 2016.2, s. 13–18. URL: https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/_attachment/269579?_ts=1555305a1f0 (lest 23.02.2019).
- Klimatilpassingsutvalet (2010). *Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. NOU 2010:10. Oslo: Servicesenteret for departementa. Informasjonsforvaltning. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/01c4638b3f3e4573929f3b375f4731e0/nn-no/pdfs/nou201020100010000ddpdfs.pdf> (lest 25.06.2019).
- Klus, Adam (2016). *Myatezh Voina: The Russian Grandfather of Western Hybrid Warfare | Small Wars Journal*. Small Wars Journal. URL: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/myatezh-voina-the-russian-grandfather-of-western-hybrid-warfare> (lest 16.04.2019).
- Kofman, Michael og Matthew Rojansky (2015). *A Closer Look at Russia's' hybrid War'*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Komiteén til utarbeidelse av utkast til ny vernepliktslov og heimevernslov (1952). *Utkast til lov om heimevernet med bemerkninger. Avgitt 23. juni 1952*. Oslo: Hestholms boktrykkeri. URL: <https://www.nb.no/nbsok/nb/7263e9ef7f13dce417a34a4aeba8f82d> (lest 09.03.2019).

-
-
- Kristiansen, Svein Tore, Ole Boe og Stine W. Skjæret (2010). *Ikke en av gutta! : et mangfoldsperspektiv på inkludering av kvinner i Forsvaret*. Krigsskolen. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/160875> (lest 04.04.2019).
- Kristoffersen, Eirik (2018). «Status og utfordringer i Heimevernet». Foredrag. Oslo Militære Samfund. URL: <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-sjef-heimevernet-status-og-utfordringer-i-heimevernet/> (lest 20.03.2019).
- Kvale, Steinar (2002). *Interview: en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels forlag.
- Kvale, Steinar (2004). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gjøvik: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 2. utg. Thousand Oaks, CA: SAGE. 377 s. ISBN: 978-0-7619-2542-2.
- Kaarstad, Magnhild og Glenn Egil Torgersen (2017). «Is it Possible to Assess an Organizations Preparedness for the Unforeseen? Development and Evaluation of a Methodology». I: *Arts and Social Sciences Journal* 8.1. ISSN: 2151-6200. DOI: [10.4172/2151-6200.1000254](https://doi.org/10.4172/2151-6200.1000254).
- Landsrådet for Heimevernet (2017). *Prop. 2 S Vudereutvikling av Hæren og HV. Høringsuttalelse. Letter*. URL: <http://forsvaret.no/hv/ForsvaretDocuments/2017-11-07%20Landsr%C3%A5det%20HV%20H%C3%B8ringsuttalelse%20Prop.%202%20S%20Vudereutvikling%20av%20H%C3%A6ren%20og%20HV.docx> (lest 17.03.2019).
- Langridge, Darren (2006). *Psykologisk forskningsmetode*. Overs. av Petter Røen. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Langvad, Sebastian (2013). «Norsk sverm – En doktrine tilpasset den norske situasjon». I: *Norsk Militært Tidsskrift* 183.2, s. 4–9. URL: <https://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/NMT%202.2013%20low.pdf> (lest 08.05.2017).
- Langvad, Sebastian (2015). «Norsk Sverm. Asymmetrisk strategi og norsk forsvarsevne». Bacheloroppgave. Oslo: Krigsskolen. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/300574/Langvad%2C%20Sebastian%202015-04-03%20%28U%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 08.05.2017).
- Larsen, Kjetil Mujezinovic (2014). *Stridende*. I: *Store norske leksikon*. URL: <http://snl.no/stridende> (lest 14.02.2019).
- Lauder, Matthew (2009). «Systemic operational design: Freeing operational planning from the shackles of linearity». I: *Canadian Military Journal* 9.4, s. 41–49.
- Lawson, Bryan (1970). *How Designers Think. The design process demystified*. Oxford: Architectural Press.
- Leavitt, Harold J. (1964). «Applied organization change in industry: structural, technical, and human approaches». I: *New Perspectives in Organizational Research*. Red. av William W. Cooper, Harold J. Leavitt og Maynard W. Shelly. New York: Wiley, s. 55–71.
- Leonard, Herman B. og Arnold M. Howitt (2010a). «Acting in a Time Against Disasters: A Comprehensive Risk Management Approach». I: *Learning from Catastrophes.: Strategies for*

-
-
- Reaction and Response*. Red. av Howard Kunreuther og Michael Unseem. Wharton School Publishing.
- Leonard, Herman B. og Arnold M. Howitt (2010b). «Preemptive risk management strategies». I: *Integrative Risk Management: Advanced Disaster Recovery*. Red. av Simon Woodward. Risk Dialogue Series. Rüsclhlikon: Swiss Re Centre for Global Dialogue, s. 45–58.
- Leraand, Dag (2019). *Finnmark landforsvar*. I: *Store norske leksikon*. URL: http://snl.no/Finnmark_landforsvar (lest 24.06.2019).
- Lincoln, Yvonna S. og Egon G. Guba (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage. 416 s. ISBN: 978-0-8039-2431-4.
- Listhaug, Ola og Kristen Ringdal (2008). «Trust in Political Institutions». I: *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Red. av Heikki Ervasti, Torben Fridberg, Mikael Hjerm og Kristen Ringdal. Edward Elgar Publishing, s. 131–151. ISBN: 978-1-84844-499-7.
- Listou, Tore (2008). «Postponement and Speculation in Noncommercial Supply Chains». I: *Supply Chain Forum: An International Journal* 9.2, s. 56–64. ISSN: 1625-8312. DOI: [10.1080/16258312.2008.11517199](https://doi.org/10.1080/16258312.2008.11517199).
- Listou, Tore (2019). «Totalforsvaret og kommersielle aktører – den doble logistikkutfordringen». I: *Det nye totalforsvaret*. Red. av Per Martin Norheim-Martinsen. Oslo: Gyldendal, s. 100–116. ISBN: 978-82-05-51642-7.
- Lysneutvalget (2015). *Digital sårbarhet – sikkert samfunn. Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. NOU 2015:13. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe88e9ea8a354bd1b63bc0022469f644/no/pdfs/nou201520150013000dddpdfs.pdf> (lest 04.04.2019).
- Matisek, Jahara W. (2017). «Shades of Gray Deterrence: Issues of Fighting in the Gray Zone». I: *Journal of Strategic Security* 10.3, s. 1–26. DOI: [10.5038/1944-0472.10.3.1589](https://doi.org/10.5038/1944-0472.10.3.1589).
- Maxwell, Joseph (1992). «Understanding and validity in qualitative research». I: *Harvard Educational Review* 62.3, s. 279–301. URL: <http://www.hepgjournals.org/doi/abs/10.17763/haer.62.3.8323320856251826> (lest 22.02.2016).
- Mazarr, Michael J. (2015). *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. URL: <https://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/PUB1303.pdf> (lest 13.08.2019).
- McDermott, Roger N. (2016). «Does Russia have a Gerasimov doctrine?» I: *Parameters* 46.1, s. 97–105.
- McKim, Robert H. (1972). *Experiences in Visual Thinking*. Belmont, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- McKinsey & Company (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. Oslo: McKinsey & Company. URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>.

-
-
- Messner, Evgeniy E. (1959). *Likso vremennoy voyny [Den moderne krigens ansikt]*. Buenos Aires: South American Division of the Insitute for the Study of Problems of War og Peace named after Prof. General N.N. Golovin. Sitert i Fridman (2018) og Rotaru og Troncot (2018).
- Messner, Evgeniy E. (1960). *Myatezh–imya Tret'yey Vseminov [Mytteri – tredje verdenskrigs navn]*. Buenos Aires: South American Division of the Insitute for the Study of Problems of War og Peace named after Prof. General N.N. Golovin. Sitert i Fridman (2018) og Rotaru og Troncot (2018).
- Messner, Evgeniy E. (1971). *Vseminaya Myatezhe vojna [Mytterikrig]*. Buenos Aires: South American Division of the Insitute for the Study of Problems of War og Peace named after Prof. General N.N. Golovin. Sitert i Fridman (2018) og Rotaru og Troncot (2018).
- Messner, Evgeniy E. (2005). *Khochesh' Mira, Pobedi Miatezhvoinu! Tvorcheskoe Nasledie E.E. Messnera [Ønsker du fred, må du vinne opprørskrigen! Arven etter E.E. Messner]*. Moskva: Russkii Put'. ISBN: 978-5-85887-134-7. URL: http://militera.lib.ru/science/0/pdf/messner_ea01.pdf (lest 16.04.2019).
- Meyer, Joakim (2018). «Kompleksitet og samhandling. Et regionalt perspektiv på totalforsvaret». Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole. 72 s. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2505654> (lest 14.12.2018).
- Militærkomitéen (1946). *Innst. S. nr. 190 – 1946. Innstilling fra militærkomitéen angående St. meld. nr. 32. Plan for en første reising av Norges forsvar*. Oslo: Stortinget. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1945-46&paid=6&wid=a&psid=DIVL2633&pgid=a_0341 (lest 22.01.2019).
- Militærkomitéen (1961). *Innst. S. nr. 116. (1960–1961). Innstilling fra militærkomitéen om lokalforsvarets organisasjon. (St. prp. nr. 39 for 1959–60.)* Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1960-61&paid=6&wid=a&psid=DIVL1496> (lest 30.01.2019).
- Militærkomitéen (1964). *Innst. S. nr. 298. (1963–1964). Innstilling fra militærkomitéen om hovedretningslinjer for utformingen av landforsvaret i årene framover (St. prp. nr. 101.)* Oslo: Stortinget. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1963-64&paid=6&wid=a&psid=DIVL2450&pgid=a_0667 (lest 30.01.2019).
- Molenda, Michael (2003). «In search of the elusive ADDIE model». I: *Performance Improvement* 42.5, s. 34–36. ISSN: 10908811, 19308272. DOI: [10.1002/pfi.4930420508](https://doi.org/10.1002/pfi.4930420508).
- Monaghan, Andrew (2015). «The 'war' in Russia's 'hybrid warfare'». I: *Parameters* 45.4, s. 65–74.
- Mueller, Robert S. (2019). *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*. Washington D.C.: Department of Justice. URL: <https://www.justice.gov/storage/report.pdf> (lest 25.04.2019).
- Myhre, Svend Arne (2017). «Fra gråsonen til hybridkrig: Utfordringer for deteksjon i et norsk perspektiv». Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger. 118 s. URL: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2478195/Myhre_Svend_Arne.pdf?sequence=6 (lest 17.02.2019).

-
- Mæhlum, Lars (2011). *Telthus*. I: *Store norske leksikon*. URL: <http://snl.no/telthus> (lest 30.01.2019).
- Nadler, David A. og Michael L. Tushman (1980). «A model for diagnosing organizational behavior». I: *Organizational Dynamics* 9.2, s. 35–51. ISSN: 0090-2616. DOI: [10.1016/0090-2616\(80\)90039-X](https://doi.org/10.1016/0090-2616(80)90039-X).
- Narum, Morten (2013). «Heimevernet som bistandsressurs til politiet. Kriger eller politi?» Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/100084> (lest 14.12.2018).
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2019). *Risiko 2019. Krafttak for et sikrere Norge*. Sandvika: Nasjonal sikkerhetsmyndighet. URL: https://www.nsm.stat.no/globalassets/rapporter/rapport-om-sikkerhetstilstanden/nsm_risiko_2019_final_enkeltside.pdf (lest 09.04.2019).
- Nateland, Tonje (2016). «Det handler om å få rett. Nedleggelse av Heimevernets spesialavdeling, sivilmilitære relasjoner og maktkamp». Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi, Institutt for bygg, anlegg og transport. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2458898/Nateland%2C%20Tonje.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 19.03.2019).
- National Intelligence Council (2012). *Global trends 2030. Alternative worlds*. National Intelligence Council.
- National Intelligence Council (2017). *Global trends. Paradox of progress*. ISBN: 978-0-16-093614-2.
- Nato (2016a). *Commitment to enhance resilience - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016*. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm (lest 13.04.2019).
- Nato (2016b). *The consultation process and Article 4*. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm (lest 03.04.2019).
- Nato (2017). *The NATO Alternative Analysis Handbook*. Nato. URL: <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/alta-handbook.pdf> (lest 15.09.2018).
- Nato (2018). *Resilience and Article 3*. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (lest 13.04.2019).
- Nato ACT (2009). *Multiple Futures Project. Navigating towards 2030. Final Report. April 2009*. Nato ACT. URL: http://www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/20090503_MFP_finalrep.pdf (lest 21.03.2019).
- Nato ACT (2013). *Strategic Foresight Analysis*. Nato ACT. URL: http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf (lest 21.03.2019).
- Nemeth, William J. (2002). «Future war and Chechnya: A case for hybrid warfare». Masteroppgave. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.

-
-
- Neville, Seth B. (2015). «Russia and hybrid warfare: identifying critical elements in successful applications of hybrid tactics». Masteroppgave. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.
- Njølstad, Olav (2016). *Milorg*. I: *Norges historie*. URL: <https://www.norgeshistorie.no/andre-verdenskrig/artikler/1733-milorg.html> (lest 23.01.2019).
- Noonan, Michael P. (2015). «American Geostrategy in a Disordered World». I: *Orbis* 59.4, s. 600–612. DOI: [10.1016/j.orbis.2015.08.005](https://doi.org/10.1016/j.orbis.2015.08.005).
- Norheim-Martinsen, Per Martin, red. (2019). *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal. ISBN: 978-82-05-51642-7. URL: <https://www.gyldendal.no/Faglitteratur/Samfunnsfag/SosioLogi/Det-nye-totalforsvaret> (lest 09.04.2019).
- O'Brien, Mark (2019). *Design (Fucking) Thinking*. Design (Fucking) Thinking. URL: <https://designfuckingthinking.tumblr.com/> (lest 29.01.2019).
- Oddane, Torild Alise W. (2015). «Improvisasjon – en nøkkel til rytmisk smidig beredskap overfor det uforutsette». I: *Pedagogikk for det uforutsette*. Red. av Glenn-Egil Torgersen. Oslo: Fagbokforlaget, s. 232–262. ISBN: 978-82-450-1768-7.
- Olsen, Ann-Kristin, Ann Christin Olsen-Haines, Morten Haga Lunde, Heidi Kløkstad, Jon Halvorsen og Alfred Bjørlo (2013). *Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. september 2012. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 5. april 2013*. NOU 2013:5. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d8400cdbc045b68f859dbb583456a0/no/pdfs/nou201320130005000dddpdfs.pdf> (lest 17.03.2019).
- Orwell, George (1949). *1984*. London: Secker & Warburg.
- Pande-Rolfsen, Henrik (2017). «Å møte det ukjente med det kjente – en prosessbasert studie av beredskapsorganisasjoner i møte med uforutsette hendelser». I: *90*. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2440208> (lest 04.04.2019).
- Perry, Ronald W. og Michael K. Lindell (2003). «Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process». I: *27.4*, s. 336–350. DOI: [10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x](https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x).
- Pidd, Michael (2009). *Tools for Thinking: Modelling in Management Science*. 3. utg. New York: Wiley. URL: <https://www.wiley.com/en-us/Tools+for+Thinking%3A+Modelling+in+Management+Science%2C+3rd+Edition-p-9780470721421> (lest 18.10.2018).
- Pinker, Steven (2011). *The Better Angels of Our Nature. Why Violence Has Declined*. New York: Viking Books. ISBN: 978-0-670-02295-3.
- Politiet (2015). *Politiets omverdenanalyse 2015*. Oslo: Politidirektoratet. URL: https://www.nsr-org.no/getfile.php/136043-1453824253/Dokumenter/Eksterne%20publikasjoner/Politiets%20omverdenanalyse_2015_web.pdf (lest 09.04.2019).
- Politiets sikkerhetstjeneste (2019). *Trusselvurdering 2019*. Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste. URL: <https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/psts-trusselvurdering-2019.pdf> (lest 17.02.2019).

-
-
- Politi-loven (1995). *Lov om politiet (politi-loven)*. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53> (lest 28.03.2019).
- Politi-loven (2015). *Lov om endringer i politi-loven (bistand fra Forsvaret)*. URL: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2015-09-04-86> (lest 07.04.2019).
- Polkinghorne, Donald E. (1991). «Generalization and qualitative research: Issues of external validity». I: American Educational Research Association 1991 Annual Meeting. Chicago.
- Popescu, Nicu (2015). «Hybrid tactics: neither new nor only Russian». I: *EUISS Issue Alert* 2015.4.
- Popper, Karl (1935). *Logik der Forschung. Zur Erkenntnistheorie der modernen Naturwissenschaft*. Bearb. av Phillip Frank og Moritz Schlick. Schriften von Wissenschaftlichen Weltauffassung 9. Wien: Verlag von Julius Springer.
- Popper, Karl (1963). *Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge*. London: Routledge.
- Popper, Karl (2002). *The Logic of Scientific Discovery*. 2. utg. Routledge. 544 s. ISBN: 978-0-415-27844-7.
- Postman, Neil (1985). *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*. New York: Viking Penguin, Methuen (UK). ISBN: 0-670-80454-1.
- Postman, Neil (2004). *Vi morer oss til døde: den offentlige samtale i underholdningsindustriens tidsalder*. Overs. av Kari Risvik og Kjell Risvik. Originaltittel: Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business (1985). De norske bokklubbene. ISBN: 978-82-525-5201-0.
- Putnam, Robert D. (1995). «Bowling Alone: America's Declining Social Capital». I: *Journal of Democracy* 6.1, s. 65–78. ISSN: 1086-3214. DOI: [10.1353/jod.1995.0002](https://doi.org/10.1353/jod.1995.0002).
- Putnam, Robert D. (2007). «E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture». I: *Scandinavian Political Studies* 30.2, s. 137–174. ISSN: 0080-6757, 1467-9477. DOI: [10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x).
- Putnam, Robert D. og Lewis Feldstein (2009). *Better together: Restoring the American community*. Simon og Schuster.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi og Raffaella Y. Nanetti (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. ISBN: 0-691-07889-0.
- Rardin, Ronald L. (2016). *Optimization in Operations Research*. 2. utg. Boston: Pearson. 1184 s. ISBN: 978-0-13-438455-9.
- Ravndal, Øyvind (2016). «Øket russisk operativ evne – Implikasjoner for Norges evne til å avverge eller motstå et væpnet angrep». Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole. URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2391885> (lest 14.12.2018).
- Reichborn-Kjennerud, Erik og Patrick Cullen (2016). «What is Hybrid Warfare?» I: *Norwegian Institute of International Affairs Policy Brief* 2016.1. URL: <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2380867>.

-
-
- Renz, Bettina (2016). «Russia and “hybrid warfare”». I: *Contemporary Politics* 22.3, s. 283–300. DOI: [10.1080/13569775.2016.1201316](https://doi.org/10.1080/13569775.2016.1201316).
- Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*. Dokument 3:11 (2017–2018). Oslo: Riksrevisjonen. URL: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2017-2018/objektsikring.pdf> (lest 03.04.2019).
- Rimstad, Rune, Ove Njå, Eivind L. Rake og Geir Sverre Braut (2014). «Incident Command and Information Flows in a LargeScale Emergency Operation». I: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 22.1, s. 29–38. DOI: [10.1111/1468-5973.12033](https://doi.org/10.1111/1468-5973.12033).
- Ritchey, Tom (2013). «Wicked Problems. Modelling Social Messes with Morphological Analysis». I: *Acta Morphologica Generalis* 2.1. ISSN: 2001-2241. URL: <http://www.swemorph.com/pdf/wp.pdf> (lest 15.09.2018).
- Rittel, Horst W. J. og Melvin M. Webber (1973). «Dilemmas in a general theory of planning». I: *Policy Sciences* 4.2, s. 155–169. ISSN: 1573-0891. DOI: [10.1007/BF01405730](https://doi.org/10.1007/BF01405730).
- Roaldset, Jørgen og Sigbjørn Larsen (2017). «HV gjennom tidene». I: *Pro Patria* 2017.1, s. 24–29. URL: https://issuu.com/merkurgrafisk/docs/pro_patria_nr._5_-_2016?e=13799334/44825014.
- Roberts, Nancy (2000). *Organizational systems framework model*. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.
- Romarheim, Anders (2019). «Totalforsvaret – en uunnværlig umulighet?» I: *Det nye totalforsvaret*. Red. av Per Martin Norheim-Martinsen. Oslo: Gyldendal, s. 134–152. ISBN: 978-82-05-51642-7.
- Rones, Nina (2008). «“De beste soldatene”. En kvalitativ studie av “de beste soldatene” i Heimevernets innsatsstyrke sett i lys av Pierre Bourdieus teoretiske perspektiver». Masteroppgave. Oslo: Norges idrettshøgskole. URL: https://www.researchgate.net/profile/Nina_Rones2/publication/275651102_De_beste_soldatene_En_kvalitativ_studie_av_de_beste_soldatene_i_Heimevernets_innsatsstyrker_sett_i_lys_av_Pierre_Bourdieus_teoretiske_perspektiver/links/55433c910cf24107d39494f7/De-beste-soldatene-En-kvalitativ-studie-av-de-beste-soldatene-i-Heimevernets-innsatsstyrker-sett-i-lys-av-Pierre-Bourdieus-teoretiske-perspektiver.pdf (lest 23.01.2019).
- Rones, Nina (2017). «Hærens ledersosialisering, eller tilpassing». I: *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*. Red. av Tormod Heier. Bergen: Fagbokforlaget, s. 131–152.
- Rones, Nina og Frank Bruntland Steder (2017). «Herregud, skal troppen ha bare jenter?» *En evaluering av Jegertroppen ved Forsvarets spesialkommando*. FFI-rapport 17/16485. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/17-16485.pdf> (lest 25.04.2019).
- Rosenhead, Jonathan (1996). «What’s the Problem? An Introduction to Problem Structuring Methods». I: *Interfaces* 26.6, s. 117–131. ISSN: 0092-2102. DOI: [10.1287/inte.26.6.117](https://doi.org/10.1287/inte.26.6.117).
- Rossvik, Frank (2018). *Identitetspolitikk er blitt et skjellsord. Det er både urettferdig og på sin plass*. Aftenposten. URL: <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/6nkLk>

-
-
- 8/Identitetspolitikk-er-blitt-et-skjellsord-Det-er-bade-urettferdig-og-pa-sin-plass--Frank-Rossavik (lest 25.06.2019).
- Rotaru, Vasile og Miruna Troncot (2018). «Reading Evgeny Messner: Subersion War (Myatezhevoyna) as a conceptual framework for Gibridnaya Voyna». I: *Russia and the Former Soviet Space: Instrumentalizing Security, Legitimizing Intervention*. Cambridge Scholars Publishing, s. 101–107. ISBN: 978-1-5275-0747-0.
- Rowe, Peter (1987). *Design Thinking*. Cambridge, MA: MIT Press. ISBN: 978-0-262-18122-8. URL: <https://mitpress.mit.edu/books/design-thinking> (lest 26.01.2019).
- Ruiz, Monica (2018). *Is Estonias Approach to Cyber Defense Feasible in the United States? War on the Rocks*. URL: <https://warontherocks.com/2018/01/estonias-approach-cyber-defense-feasible-united-states/> (lest 13.08.2019).
- Ruud, Morten (2013). «Folkerettslig status for personell ved integrering av heimevernet, politireserven og sivilforsvaret i en felles organisasjon». I: Olsen, Ann-Kristin, Ann Christin Olsen-Haines, Morten Haga Lunde, Heidi Kløkstad, Jon Halvorsen og Alfred Bjørlo. *NOU 2013:5. Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. september 2012. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 5. april 2013*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning, s. 80–82. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d8400cdbc045b68f859dbb583456a0/no/pdfs/nou201320130005000dddpdfs.pdf> (lest 17.03.2019).
- Røksund-utvalget (2016). *Forsvarets bistand til Politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*. Oslo. URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf> (lest 02.03.2019).
- Raabye, Tor Rune (2014). «Heimevernets fremtid og rolle». Foredrag. Oslo Militære Samfund. URL: <https://www.oslomilsamfund.no/forsvaret-heimevernets-fremtid-og-rolle/> (lest 30.01.2019).
- Raabye, Tor Rune (2016). «Status og utfordringer i Heimevernet». Foredrag. Oslo Militære Samfund. URL: <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-status-og-utfordringer-i-heimevernet/> (lest 20.03.2019).
- Salisbury, Robert H. (1969). «An Exchange Theory of Interest Groups». I: *Midwest Journal of Political Science*, s. 1–32.
- Sand, Lars Nehru (2019). *Sand spør før Ap-landsmøtet: Er du GAL, Støre?* NRK. URL: https://www.nrk.no/ytring/sand-spor-for-ap-landsmotet_-er-du-gal_-store_-1.14502603 (lest 04.04.2019).
- Schelling, Thomas C. (1969). «Models of segregation». I: *The American Economic Review* 59.2, s. 488–493.
- Segaard, Signe Bock og Dag Wollebæk, red. (2011). *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. ISBN: 978-82-02-34529-7.

-
-
- Seidel, Victor P. og Sebastian K. Fixson (2013). «Adopting design thinking in novice multidisciplinary teams: The application and limits of design methods and reflexive practices». I: *Journal of Product Innovation Management* 30, s. 19–33.
- Seppänen, Hannes, Jaana Mäkelä, Pekka Luukkala og Kirsi Virrantaus (2013). «Developing shared situational awareness for emergency management». I: *Safety Science* 55, s. 1–9. DOI: [10.1016/j.ssci.2012.12.009](https://doi.org/10.1016/j.ssci.2012.12.009).
- Setså, Trond (2008). «Kulturreformen i Heimevernet». I: *Heimevernsbladet* 2008.1, s. 35. URL: <https://forsvaret.no/hv/ForsvaretDocuments/Heimevernsbladet%202008-01.pdf> (lest 19.03.2019).
- Sikkerhetsloven (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24> (lest 04.02.2019).
- Sikkerhetsutvalget (2016). *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. mars 2015. Avgitt til Forsvarsdepartementet 12. oktober 2016*. NOU 2016:19. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Informasjonsforvaltning. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/816d557c6ab24493a1101837cc2e1cf8/nou-2016-19-samhandling-for-sikkerhet.pdf> (lest 18.03.2019).
- Simon, Herbert A. (1969). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, MA: MIT press.
- Simonsen, Sigmund (2019a). «Det er villedende å si at Forsvaret har ansvaret i krig og politiet har det i fred». I: *Forsvarets forum* 2019.3, s. 64–65. URL: <https://forsvaretsforum.mpublish.no/03-2019/mobile/index.html> (lest 09.08.2019).
- Simonsen, Sigmund (2019b). *Til forsvar av landet. Rettslige rammer og gråsoner i fred, krise og krig*. Oslo: Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-450-2436-4.
- Skjelland, Espen, Sigurd Glærum, Alexander Beadle, Monica Endregard, Mona Sagsveen Guttelvik, Alf Christian Hennum, Sverre Kvalvik, Petter Kristian Køber, Torgeir Mørkved, Karl Erik Olsen, Cecilie Sendstad, Jan Erik Voldhaug og Kristian Åtland (2019). *Hvordan styrke forsvaret av Norge? Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024)*. FFI-rapport 19/00328. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Skjelland, Espen, Sigurd Glærum, Steinar Gulichsen og Sverre Kvalvik (2014). *Sammenhengen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett – innspill til arbeidet med ny langtidsplan (2017–2020)*. FFI-rapport 2014/01338. BEGRENSET. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Skogbrannutvalget (2008). *Skogbrannberedskap og håndtering av den senere tids skogbranner i Norge. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter oppdrag fra Justis- og politidepartementet*. Oslo. URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/skogbrannrapport.pdf> (lest 27.03.2019).
- Snegovaya, Maria (2015). «Putins information warfare in Ukraine». I: *Soviet Origins Of Russias Hybrid Warfare*, Washington.
- Solberg, Anne (1985). «Metodekapitlenes blanke sider». I: *Metode på tvers : samfunnsvitenskapelige forskningsstrategier som kombinerer metoder og analysenivåer*. Red. av Britt Dale, Michael

-
- Jones og Willy Martinussen. Oslo: Tapir, s. 85–112. URL: <http://www.nb.no/nbsok/nb/437ada1c7dd2cdd1e8579703f865960c?index=3#0> (lest 16.02.2016).
- Sommer, Morten (2018). *Nytteverdien av et samvirkesenter: Vurdering av samvirke før og under Sykkel-VM 2017 i Bergen*. Haugesund: Høgskulen på Vestlandet, s. 144. URL: <https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/bitstream/handle/11250/2504630/Rapport.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 13.08.2019).
- Sparkes, Andrew C. og Brett Smith (2013). *Qualitative Research Methods in Sport, Exercise and Health : From Process to Product*. Routledge. ISBN: 978-0-203-85218-7. DOI: 10.4324/9780203852187.
- Stavland, Brynhild og Janita Andreassen Bruvoll (2019). *Resiliens – hva er det og hvordan kan det integreres i risikostyring?* FFI-rapport 19/00363. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. URL: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/19-00363.pdf> (lest 06.09.2019).
- Store norske leksikon (2009a). *Felthær*. I: *Store norske leksikon*. URL: <http://snl.no/felth%C3%A6r> (lest 30.01.2019).
- Store norske leksikon (2009b). *Lokalforsvar*. I: *Store norske leksikon*. URL: <http://snl.no/lokalforsvar> (lest 30.01.2019).
- Store norske leksikon (2014). *Subversjon*. I: *Store norske leksikon*. URL: <http://snl.no/subversjon> (lest 13.04.2019).
- Stortinget (1946a). «Møte fredag den 6. desember kl. 13». I: *Stortingstidende, inneholdende nittiende ordentlige Stortingsforhandlinger 1945/1946. Forhandlinger i Stortinget*. Oslo: Stortinget, s. 2157–2172. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1945-46&paid=7&wid=a&psid=DIVL835&pgid=b_1033&s=True&vt=b&did=DIVL247 (lest 22.01.2019).
- Stortinget (1946b). «Møte fredag den 6. desember kl. 18». I: *Stortingstidende, inneholdende nittiende ordentlige Stortingsforhandlinger 1945/1946. Forhandlinger i Stortinget*. Oslo: Stortinget, s. 2173–2206. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1945-46&paid=7&wid=a&psid=DIVL835&pgid=b_1049&s=True&vt=b&did=DIVL251 (lest 22.01.2019).
- Stortinget (1953). *Lov om Heimevernet, datert 17. juli 1953*. Oslo: Stortinget. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1953&paid=8&wid=a&psid=DIVL643&pgid=a_1494 (lest 30.01.2019).
- Stortinget (1964). *Møte torsdag den 18. juni kl. 18*. Oslo: Stortinget. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1963-64&paid=7&wid=a&psid=DIVL830&pgid=c_1086&s=True (lest 30.01.2019).
- Stortinget (1996). *Møte torsdag den 19. mars kl. 18*. Oslo: Stortinget, s. 2908–2931. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1993-1997&mtid=45&vt=a&did=DIVL28980> (lest 30.01.2019).
- Strauss, Anselm L. og Juliet Corbin (1990). *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. London: Sage Publications.

-
-
- Svechin, Alexander Andreevich (1926). *Strategiya [Strategi]*. Moskva: Gosudarstvennoye voyennoye izdatel'stvo. URL: <http://militera.lib.ru/science/svechin1/index.html> (lest 16.04.2019).
- Svechin, Alexander Andreevich (1992). *Strategy*. Overs. av Kent D. Lee. Minneapolis: East View Information Services. ISBN: 978-1-879944-33-6.
- Sæter, Ruth Astrid L. (2015). «Til vern for Norge». I: *Heimevernsbladet* 2005.2, s. 22–27. URL: <https://forsvaret.no/hv/ForsvaretDocuments/Heimevernsbladet%202015-02.pdf> (lest 23.01.2019).
- Sørli, Kjetil (2006). «Sårbarhet i kritisk infrastruktur – utfordringer. Innledende utredning om kritisk infrastruktur til Utvalg for sikring av landets kritiske infrastruktur». I: *Infrastrukturutvalget. NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst: beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004. Avgitt til Justis- og Politidepartementet 5. april 2006*. Oslo: Departementenes Servicesenter, Informasjonsforvaltning, s. 203–220. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8b710be1a284bab8aea8fd955b39fa0/no/pdfs/nou200620060006000dddpdfs.pdf> (lest 04.04.2019).
- Sårbarhetsutvalget (2000). *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet. Innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 1999. Avgitt til Justis- og politidepartementet 4. juli 2000*. NOU 2000:14. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf> (lest 20.03.2019).
- Tangen, Odd Frøise (2000). «Status og utfordringer i Heimevernet». Foredrag. Oslo Militære Samfund. URL: <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-status-og-utfordringer-i-heimevernet-2/> (lest 20.03.2019).
- Tangen, Odd Frøise (2002). «Heimevernet i omstilling». Foredrag. Oslo Militære Samfund. URL: <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-heimevernet-i-omstilling/> (lest 20.03.2019).
- Telenor (2018). *Sammen er vi sterkere. Digital sikkerhet 2018*. Telenor. URL: https://www.telenor.no/binaries/FINAL%20Digital%20sikkerhet%202018_tcm94-351447.PDF (lest 28.04.2019).
- Tetlock, Philip E. (2006). *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?* Princeton, N.J.: Princeton University Press. 344 s. ISBN: 978-0-691-12871-9.
- Thompson, Paul (1978). *Voice of the past: Oral history*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomstad, André Berg (2019). «Totalforsvaret i et militært perspektiv». I: *Det nye totalforsvaret*. Red. av Per Martin Norheim-Martinsen. Oslo: Gyldendal, s. 41–61. ISBN: 978-82-05-51642-7.
- Torgersen, Glenn-Egil, red. (2015). *Pedagogikk for det uforutsette*. Oslo: Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-450-1768-7. (Lest 04.04.2019).

-
-
- Torgersen, Glenn-Egil, red. (2018). *Interaction 'Samhandling' Under Risk: A Step Ahead of the Unforeseen*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP. ISBN: 978-82-02-53502-5. DOI: [10.23865/noasp.36](https://doi.org/10.23865/noasp.36).
- Trædal, Torkjell Jonsson (2018). *En oppskrift på cyber-lapskaus?* Politiforum.no. URL: <https://www.politiforum.no/artikler/en-oppskrift-pa-cyber-lapskaus/443587> (lest 28.04.2019).
- Ulam, Stanislaw (1958). «John von Neumann 1903–1957». I: *Bulletin of the American Mathematical Society* 64.3, s. 1–49. ISSN: 0273-0979. URL: <https://www.ams.org/journals/bull/1958-64-03/S0002-9904-1958-10189-5/S0002-9904-1958-10189-5.pdf> (lest 25.06.2019).
- Utenriks- og forsvarskomiteen (2012). *Innst. 388 S (2011–2012). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Et forsvar for vår tid*. Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2011-2012/inns-201112-388.pdf> (lest 19.03.2019).
- Utenriks- og forsvarskomiteen (2016a). *Innst. 375 L (2015–2016). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)*. Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-375/?lvl=0> (lest 03.04.2019).
- Utenriks- og forsvarskomiteen (2016b). *Innst. 62 S (2016–2017). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. shorthand:Innst. 62 S (2016–2017). Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-062s.pdf> (lest 08.03.2017).
- Utenriks- og forsvarskomiteen (2017). *Innst. 50 S (2017–2018). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjon*. Oslo: Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-050s/> (lest 19.03.2019).
- Utvalg 3 til FD (1942). *Utvalg 3, Gjenreisning av Norges forsvar*. Sitert i Holst (2008).
- Van Puyvelde, Damien (2015). *Hybrid war – does it even exist?* NATO Review. URL: <http://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/hybrid-modern-future-warfare-russia-ukraine/EN/index.htm> (lest 14.04.2019).
- Van Wassenhove, Luke N. (2006). «Blackett Memorial Lecture: Humanitarian Aid Logistics: Supply Chain Management in High Gear». I: *Journal of the Operational Research Society* 57.5, s. 475–489. ISSN: 0160-5682, 1476-9360. DOI: [10.1057/palgrave.jors.2602125](https://doi.org/10.1057/palgrave.jors.2602125).
- Vatne, Dagfinn Furnes, Petter Kristian Køber, Alexander Beadle, Sverre Diesen, Maria Fleischer Fauske, Sigurd Glærum og Iver Johansen (2018). *Revisjon av morofologisk analyse for FFIs scenarioklasser*. FFI-notat 18/01277. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Vego, Milan (2013). «On military creativity». I: *Joint Force Quarterly* 70.3, s. 83–90.

-
-
- Vernepliktsutvalget (2015). *En fremtidig vernepliktsordning*. URL: <http://www.vernepliktsutvalget.no/wp-content/uploads/2015/10/Vernepliktsutvalget-2015-utvalgets-anbefaling.pdf> (lest 15.09.2016).
- Vinge, Vernor (1993). «The Coming Technological Singularity: How to Survive in the Post-Human Era». I: *Vision-21: Interdisciplinary Science and Engineering in the Era of Cyberspace*. Ohio: NASA, s. 11–22. URL: <https://mindstalk.net/vinge/vinge-sing.html> (lest 25.06.2019).
- Vinsel, Lee (2017). *Design Thinking is Kind of Like Syphilis Its Contagious and Rots Your Brains*. Medium. URL: https://medium.com/@sts_news/design-thinking-is-kind-of-like-syphilis-its-contagious-and-rots-your-brains-842ed078af29 (lest 25.01.2019).
- Von Bertalanffy, Ludwig (1951). «General system theory, a new approach to unity of science». I: *Human biology* 23.4, s. 303–361.
- Walker, Robert G. (1998). «Spec Fi: The U.S. Marine Corps and Special Operations». Masteroppgave. Monterey, CA: Naval Postgraduate School. URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a359694.pdf> (lest 26.04.2019).
- Wallerstein, Immanuel (1978). *Det moderne verdenssystem I. Kapitalistisk jordbruk og opprinnelsen til den europeiske verdensøkonomien i det sekstende århundre*. Overs. av Egil Johan Ree og Jørgen Sandemose. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. ISBN: 82-05-10935-4. URL: <https://www.nb.no/items/2486792d29d39691d8d36fdbb3d45c4c?page=19&searchText=fortiden> (lest 18.03.2019).
- Webb, Eugene J., Donald T. Campbell, Richard D. Schwartz og Lee Sechrest (1966). *Unobtrusive measures: Nonreactive research in the social sciences*. Oxford, England: Rand McNally.
- Willig, Carla (2001). *Introducing qualitative research in psychology. Adventures in theory and method*. Buckingham: Open University Press.
- Wirtz, James J. (2017). «Life in the “Gray Zone”: observations for contemporary strategists». I: *Defense & Security Analysis* 33.2, s. 106–114. ISSN: 1475-1798, 1475-1801. DOI: [10.1080/14751798.2017.1310702](https://doi.org/10.1080/14751798.2017.1310702).
- Wolbers, Jeroen og Kees Boersma (2013). «The Common Operational Picture as Collective Sense-making». I: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21.4, s. 186–199. DOI: [10.1111/1468-5973.12027](https://doi.org/10.1111/1468-5973.12027).
- World Economic Forum (2013). *Global Risks 2013. Eighth Edition. An Initiative of the Risk Response Network*. Insight Report. Genève: World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf (lest 23.03.2019).
- Wormnæs, Odd (1996). *Vitenskapsfilosofi*. Oslo: Gyldendal.
- Zaikov, Konstantin (2011). «Grensedraging mellom Norge og Russland i 1826. Myter og realiteter». I: *Ottar; Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum – Universitetsmuseet* 2011.2, s. 8–13. URL: <https://uit.no/Content/463246/Grensedragning.pdf> (lest 14.03.2019).

-
-
- Ødegård, Guro (2011). «Bowling på Veitvet: Lenkende sosial kapital i et flerkulturelt lokalsamfunn». I: *Sosial kapital i Norge*. Red. av Dag Wollebæk og Signe Bock Seggaard. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 129–154. ISBN: 978-82-02-34529-7.
- Økland, Ståle (2018). *Operasjon Gamma*. Oslo: H. Aschehoug & Co (W.Nygaard).
- Ørnebakk, Willy, Toralf Heimdal, Marianne Bremnes, Nils Foshaug, Jan-Eirik Nordahl, Geir Inge Sivertsen og Dag Sigurd Brustind (2017). *Troms-dokument 2 om Norges landmakt 2018–*. Bardufoss, Finnsnes, Harstad, Setermoen, Sørreisa, Tromsø. URL: <http://www.tromsdokumentet.no/wp-content/uploads/2017/08/Tromsdokumentet-2-Forsvaret-av-Norge-Nasjonal-Landmakt.pdf> (lest 19.03.2019).
- Åtland, Kristian (2018). *Eskalering, eskaleringskontroll og eskaleringsdominans*. Den norske atlantehavskomiteé. URL: <http://www.atlantehavskomiteen.no/post/16989225/eskalering-eskaleringskontroll-og-eskaleringsdominans> (lest 17.02.2019).
- Åtland, Kristian, Alexander Beadle, Sverre Diesen, Sigurd Glærum, Torgeir Mørkved, Tore Nyhamar og Anne Stenersen (2018). *Gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging*. FFI-rapport 18/00669. BEGRENSET. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Forkortelser

ADDIE	Analysis, Design, Development, Implementation, Evaluation
BAS	Beskyttelse av samfunnet
BHV	Bedriftsheimevernet
CEPC	Civil Emergency Planning Committee
CRR	Capability Requirements Review
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
DT	Design Thinking
DU	Det uforutsette
ETJ	Etterretningstjenesten
EOD	Ekspllosivrydding
FD	Forsvarsdepartementet
FDI	Forsvarsdistrikt
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FFOD	Forsvarets fellesoperative doktrine
FHS	Forsvarets høgskole
FLF	Finnmark landforsvar
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
FS	Forsvarets spesialstyrker
FSAN	Forsvarets sanitet
FST	Forsvarsstaben
ekom	Elektronisk kommunikasjon
FCKS	Felles cyberkoordineringssenter
GIHV	Generalinspektør for Heimevernet
GIUK-gapet	Grønland-Island-Storbritannia-aksen
HV	Heimevernet
HVSKD	Heimevernsskolen Dombås
HVST	Heimevernsstaben
HVU	Heimevernsungdommen
IFS	Institutt for forsvarsstudier
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
K2IS	Kommando, kontroll og informasjonssystemer

KIKS	Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
KJK	Kystjegerkommandoen
LHV	Landheimevernet
LUHV	Luftheimevernet
LTA	Lokalt territorielt ansvar
NC3	Nasjonalt cyberkripsenter ved Kripos
NHO	Næringslivets hovedorganisasjon
NorCERT	Norwegian Computer Emergency Response Team
NorSIS	Norsk senter for informasjonssikkerhet
NOU	Norsk offentlig utredning
NSO	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
OA	Operasjonsanalyse
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
SHV	Sjøheimevernet
TA	Territorielt ansvar
TIM	Trening i maktanvendelse
TO	Territorielle operasjoner
TOS	Territorielt operasjonssenter
UD	Utenriksdepartementet

A Intervjuguide

A.1 Situasjonsforståelse og forsvarsbehov

- Hvilke trusler ser du for deg at det norske samfunnet må kunne håndtere i dag og på lengre sikt?
- Hvordan bør vi som samfunn innrette eller organisere oss for å kunne møte disse truslene?
- Hvordan synes du dagens organisering av respons mot de nevnte truslene fungerer?
 - Ser du noen spesifikke huller eller mangler med tanke på ansvar og tryggingssbehov?
- Hva forstår du som et totalforsvar?
- Hvordan synes du det sivil-militære samarbeidet fungerer i dag, og hva kan eventuelt gjøres bedre?
- Hva er de største utfordringene vi står overfor med tanke på hybride trusler?
- Hvordan bør vi innrette og sikre oss for å møte hybride trusler?

A.2 Heimevernets rolle og oppgaver

- Hvilken erfaring har du med Heimevernet?
 - Hvordan synes du Heimevernet fungerer som aktør i et totalforsvarsperspektiv?
 - Utgjør Heimevernet egentlig noen forskjell sammenlignet med andre aktører?
- Hvilken rolle kan og bør Heimevernet ideelt sett fylle?
 - Hva tenker du da bør være Heimevernets særskilte oppgaver innenfor lokal beredskap?
 - Og hva tenker du da bør være Heimevernets særskilte oppgaver i nasjonal beredskap?
- (Men,) har Norge egentlig bruk for en militær beredkapsorganisasjon slik Heimevernet er i dag? Kan ikke dette like gjerne løses med sivil beredskap eller andre type organisasjoner, aktører eller ressurser, eller eventuelt andre forsvarsgrener?
 - Hvorfor trenger vi Heimevernet i stedet for for eksempel et større Sivilforsvar?
 - Trenger vi å ha et heimevern når vi har både spesialstyrker og en Hær?
- Hvordan synes du det sivil-militære samarbeidet fungerer i dag, og kan Heimevernet bidra til å styrke dette på noen måte?
- Ser du noen grunner til at vi ikke har bruk for Heimevernet?
- Så hva vil du si er den aller, aller viktigste grunnen til at vi holder oss med et heimevern i dag?
 - Og hva er den aller viktigste grunnen til at vi bør ha et heimevern i framtida?
- Hvilke primære oppgaver – av mer konkret art – innebærer de rollene du har beskrevet overfor for Heimevernet?
 - (Hvorfor er dette oppgaver som bør løses av Heimevernet?)

A.3 Dagens utfordringer

- Hva vil du si er de største utfordringene Heimevernet står overfor i dag?
 - (Hva er Heimevernets ulemper og svakheter?)
- Er det noen spesifikke oppdrag Heimevernet ikke klarer å løse i dag som du mener at de må bli i stand til å løse både på kort og lang sikt?
- Hvilke funksjoner og oppgaver løses godt i dag?
 - Hva er de viktigste fordelene til Heimevernet sånn det fungerer i dag?
- Hvordan synes du Heimevernet utnytter de sivile ressursene og den sivile kompetansen de har tilgang på?
 - Hvordan synes du Heimevernet fungerer som katalysator for sivilt-militært samarbeid i dag, og hva kan gjøres bedre?
 - Hvordan synes du Heimevernet utnytter den sivile kompetansen de har tilgang på i egen organisasjon?
 - * Ser du for deg at Heimevernet kunne bekledd stillinger basert på sivil kompetanse framfor militær kompetanse?

A.4 Den ideelle framtid

Her er det lov å legge bort all arv og tenke nytt og helt radikalt.

- Hvis du stod helt fritt til å definere formålet med Heimevern, altså grunnideen, eller Heimevernet misjon og visjon — hva ville det vært?
- Dersom du ikke måtte ta hensyn til historiske praksiser og ulike restriksjoner – hvordan ville du da designet framtidens Heimevern?
- Og hva er det aller viktigste grepet som må gjøres for at Heimevernet skal bli en relevant og gripbar aktør i nasjonal beredskap i framtiden?
- Hvilke mennesker bør utgjøre Heimevernets framtidige organisasjon og hvor kommer de fra?
 - Hva slags kompetanse trenger personellet?
 - Hvordan bør Heimevernet rekruttere?
- Det har vært mange debatter om antall soldater i Heimevernet; er det viktig og hvorfor?
- Hvordan bør framtidens heimevern utdannes, trenes og øves?
- Er det noen spesifikke ting som gjør at de visjonene eller ønskene du har for Heimevernet ikke er realiserbare?
- Hva kan Heimevernet selv gjøre for å nå den framtidvisjonen du har skissert?

A.5 Avslutning

- Hvilken betydning har din spesifikke bakgrunn og dine personlige interesser for de ønsker og visjoner du har skissert for Heimevernet?

-
-
- Er det noe du ikke har fått sagt som du tenker vi bør ta med oss når vi nå skal vurdere Heimevernets framtidige misjon, visjon, rolle og oppbygging?

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

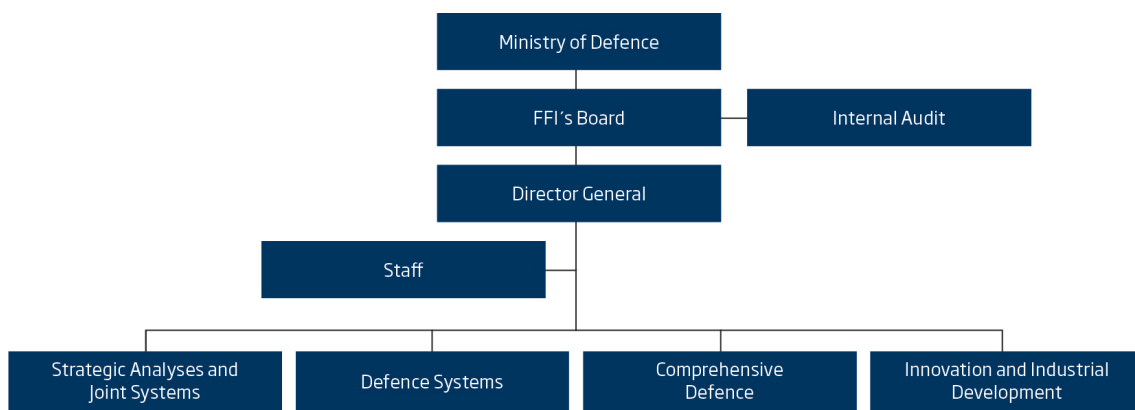
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no