



Forsvarets høgskole

våren 2013

Masteroppgave

Heimevernet som bistandsressurs til politiet

Kriger og politi?

Morten Narum

Forord

14. november 2010 stod det en artikkel i Aftenposten, som var kritisk til Heimevernets manglende anledning til å kunne trene på sine objekter på Stortinget og i Regjeringskvartalet. Et poeng var inntrykket av at Heimevernet tilstedeværelse ikke var ønsket av de som jobbet der, altså landets politikere. For mange mennesker virker det ubehagelig å omgås soldater med våpen, og innskjerpet vakthold medfører endrede rutiner. Et annet poeng var at de fleste av soldatene med Stortinget eller Regjeringskvartalet som ansvar, aldri hadde vært tilstede på sine objekter. I dag vet vi at kritikken var på sin plass. Terroraksjonen 22. juli 2011 viste at samfunnet trenger noen som passer på og holder vakt, men da må det øves og trenes.

Heimevernets oppdragsportefølje innebærer blant annet objektsikring, og en rekke av de viktigste objektene ligger på tett befolkede steder. Selv om Heimevernet er en militær organisasjon, har det også en rolle i forhold til å støtte til politiet i fredstid. Spenningen mellom militære og sivile oppdrag virker på meg som en utfordring. Spesielt vil Heimevernets øvingsfrekvens innvirke på hva som er realistisk å forvente. Jeg har selv en fortid i både Heimevernet og politiet. Derfor fant jeg det interessant å finne ut mer om hvordan samarbeidet fungerer, og hvordan Heimevernet går frem for å kunne være en troverdig og god aktør.

Prosessene har vært både spennende og interessant. På den ene siden hadde jeg min egen oppfatning om temaet, samtidig som jeg har vært åpen for synspunkter fra politiet og Heimevernet. Inntrykket er at politiet og Heimevernet i dag er bra samkjørt og omforent i forhold til prosessene. Jeg er veldig takknemlig for de som har stilt opp til intervjuer fra begge etater, og føler at jeg har fått godt innblikk i hvordan samarbeidet fungerer. I tillegg har arbeidet endt opp i en masteroppgave. Prosessen med skriving og hvordan jeg skulle tilnærme meg dette, har kanskje vært det som har skapt mest hodebry. Jeg vil derfor takke forskerne Helge Danielsen og Magnus Håkenstad ved Institutt for Forsvarsstudier, for god oppfølging og veiledning underveis. De har i hele prosessen gitt meg tro på å kunne lykkes, noe som har vært med på å dempe frustrasjonsnivået, som til tider har vært høyt.

Morten Narum

Forsvarets høgskole mai 2013

Sammendrag

Mange har et forhold til Heimevernet. Noen har selv vært Heimevernssoldat, andre kjenner noen som med jevne eller ujevne mellomrom har blitt borte en uke for å stille på Heimevernsøvelser. Enda flere har sett mer eller mindre ivrige og entusiastiske soldater stå vakt utenfor en bygning. Heimevernet er mye og dets roller mange. Denne oppgaven tar for seg noen av oppgavene og hvordan Heimevernet kan forventes å kunne løse dem.

Hensikten med oppgaven er å vurdere Heimevernets oppdrag og forutsetningene som ligger til grunn for at de kan løses. Spesielt er ferdighetsnivået og kvaliteten på det Heimevernet leverer, interessant. Da er tid til trening og øving sentralt. Selv om Heimevernets ansvar, som en del av Totalforsvaret, er støtte til hele det sivile samfunn, tar denne oppgaven primært for seg oppgaver som omfatter håndhevelsesbistand til politiet. Det er dette som anses som mest krevende, og problemstillingen er i hvilken grad *Heimevernet i dag er i stand til både å ha rollen som kriger og politi?* Oppgaven starter i kapittel 2 med en historisk gjennomgang og utvikling av Heimevernet. Det vil forhåpentligvis gi nok informasjon til alle lesere og et utgangspunkt for å forstå resten av diskusjonene som kommer i oppgaven. I kapittel 3 og 4 presenteres oppgaver og forutsetningene som ligger til grunn for å løse dem. I siste del diskuteres disse forholdene opp mot hverandre. Målet for oppgaven er å vurdere om dagens Heimevern anses å inneha tilfredsstillende kompetanse og ferdighetsnivå til å kunne bistå politiet på en god og troverdig måte. Selv om Heimevernet har vært i utvikling seg fra starten i 1946, fokuserer denne oppgaven på forhold fra rundt årtusenskiftet og frem til i dag. Mye av det som har skjedd i denne perioden har i stor grad påvirket dagens situasjon.

Det er vanskelig å gi klare svar på en problemstilling som her er valgt. I det ligger det for mange kriterier som kan tolkes. Likevel er det grunn til å være klar over hva Heimevernet er, hvor mye Heimevernet trener og øver og hva som kreves for at militære skal kunne utøve makt mot egne borgere i fredstid. Problemet er mangefasettert, og alt blir ikke like dypt analysert her. Likevel virker det som at det både på politisk hold, i politiet og i Forsvaret, nå er en fornuftig tilnærming. Ambisjonsnivået ser ut til å være justert, og fokus på kvalitet har overtatt for kvantitet. Det virker å være en fornuftig tilnærming. Samtidig viser oppgaven at det er mange utfordringer å ta tak i for bedre forholdene ytterligere.

Abstract

This thesis discusses use of military forces in supporting the Police, in situations which can be characterized as national crisis. It is narrowed down to situations where enforcement and use of weapons may be considered, and evaluates the Home Guard's preconditions to execute such tasks. Supporting the Police means that other sets of rules are to be mastered, which again means that the soldiers have to deal with both military and civil rules and procedures. The police task will be discussed against other, military tasks, and the Home Guard's relatively limited amount of training. The first part gives a presentation and an overview of the Home Guard's development, from its origin and up to now. The next two parts present and discuss the Home Guard's given tasks and preconditions to eventually fulfill these tasks in a proper manner. The last part lifts the discussion to a higher level, and tries to see the previous factors in a broader context. The main findings are that the Home Guard's limited time for training and exercise, makes it hard to achieve sufficient level of skills and competence to conduct both military operations and police work. These incidents will appear relatively different to each other, and will require two different approaches. The time at the Home Guards disposal will not be sufficient to master both.

Innhold

1 Innledning	7
1.1 PROBLEMSTILLING.....	7
1.2 PROBLEMSTILLINGENS RELEVANS	9
1.3 AVGRENSNING	10
1.4 METODE OG KILDEBRUK.....	11
1.5 STRUKTUR.....	17
2 Bakgrunn	19
2.1 HEIMEVERNET.....	19
2.2 OPPRETTELSEN AV HEIMEVERNET	20
2.3 HEIMEVERNETS OPPGAVER OG UTVIKLING	21
2.4 LEDELSE I HEIMEVERNET.....	23
2.5 HEIMEVERNET OG SAMFUNNET.....	24
2.6 BEGREPSAVKLARINGER	26
3 Heimevernets oppgaver i dag	32
3.1 KVALITETSREFORMEN	32
3.2 MILITÆRE OPPDRAG.....	34
3.3 HEIMEVERNETS OPPGAVER TIL STØTTE FOR POLITIET.....	38
3.4 DELKONKLUSJON	41
4 Heimevernets forutsetninger for oppdragsløsning	43
4.1 PERSONELL	43
4.2 MATERIELL	45
4.3 KOMPETANSEBEHOV OG –KRAV	46
4.4 TRENING OG ØVELSER.....	48
4.5 DELKONKLUSJON	49
5 Diskusjon – utfordringer for Heimevernet og politiet	51
5.1 OPPGAVENE	51
5.2 BEGRENSET POLITIMYNDIGHET	58
5.3 KOMPETANSE OG FERDIGHETSNIVÅ.....	62
5.4 DELKONKLUSJON	68
6 Oppsummering og konklusjon	70
6.1 OPPSUMMERING OG FUNN	70
6.2 KONKLUSJON.....	73
7 Kildeliste	77
8 Vedlegg A Oversikt over intervjuobjektene	80
9 Vedlegg B Intervjuguide	81

1 Innledning

Forsvarets oppdrag til støtte for det sivile samfunn og dets rolle i Totalforsvaret er en godt forankret tradisjon, og har røtter langt tilbake i tid. Til tross for varierende praksis med hensyn til hvordan Forsvarets ressurser skulle utnyttes, har Forsvaret i hele etterkrigstiden hatt en viktig rolle i håndtering av ulike typer kriser og katastrofer. Det grunnleggende prinsipp i totalforsvarssammenheng har vært at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skal settes inn for å håndtere akutte sikkerhetsutfordringer, enten det dreier seg om forsvar av landet eller for å verne om sivilbefolkningen (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 10). Heimevernets bidrag i denne sammenheng har vært svært ettertraktet, ikke minst som følge av bred lokal tilstedeværelse, kort responstid og god ressurstilgang (Skogrand, 2004, s. 346). Heimevernsloven gir adgang til å kalle inn Heimevernspersonell til å bistå i alvorlige eller kriselignende hendelser (Heimevernsloven, 1953 § 13). Det gjør at det på kort tid kan samles en betydelig styrke for å møte akutte trusler eller katastrofer, enten det dreier seg om militære trusler, støtte til politiet, naturkatastrofer eller andre former for kriser.

Det aller meste av Heimevernets personell er ikke stadig tjenestegjørende (Forsvaret, 2012a, s. 51). Det vil si at personellet er sivile som ikke er i aktiv tjeneste i Forsvaret, men må gå inn i en annen rolle enn den man fungerer i til daglig. Det kan bety ekstra tid til forberedelser, opptrening og situasjonsorientering før de er klar til å kunne løse Heimevernsoppdrag, noe som vil kunne føre til lengre responstid. Slike forhold er viktig å være klar over i forbindelse med å skulle vurdere hva Heimevernet forventes å kunne bidra med. Alvorlighetsgraden av hendelsen vil ha stor betydning for hvor raskt Heimevernet kan settes inn.

1.1 Problemstilling

Problemstillingen for oppgaven er *om Heimevernet i dag er i stand til både å ha rollen som kriger og politi*. Hensikten er å behandle tilfeller der politiet ber om håndhevelsesbistand fra Forsvaret, og jeg vil vurdere Heimevernets evne i slike tilfeller. Selv om det i grunnloven legges begrensninger for bruk av militær maktbruk rettet mot egen befolkning, kan det oppstå kriser som gjør at politiets ressurser ikke strekker til (Grunnloven, 1814 § 99). Da kan Heimevernet, som del av et totalforsvarskonsept, settes inn for å bistå (St. prop. nr. 42, 2003-2004, s. 47). Det

kan medføre et bredt oppgavespekter, og stiller store krav med tanke på å skulle mestre alle oppgavene.

Tid til trening og øving vil innvirke på hvor god kvalitet som kan oppnås. Heimevernet har tradisjonelle militære oppgaver, som i seg selv er krevende. Oppgaver til støtte for politiet kommer i tillegg. Tatt i betraktning at tiden Heimevernet har til trening og øving er begrenset, kan dette fremstå som meget utfordrende å få til. Den type operasjoner det her er snakk om kan være av meget alvorlig og farlig art, og stiller store krav til kvaliteten på personellet.

For å svare på problemstillingen vil jeg vurdere to faktorer. For det første vil jeg redegjøre for og diskutere Heimevernets oppgaver. Det omhandler både de militære oppgavene og oppgaver til støtte til politiet. Deretter vil jeg redegjøre for og diskutere hvilke forutsetninger Heimevernet har for å løse oppgavene. Det dreier seg om personell, materiell, trening og øving. Ved å se disse faktorene i sammenheng er målet å synliggjøre hvilke utfordringer som ligger i å skulle oppnå god nok kvalitet for å være en troverdig og relevant ressurs for både militære og politimessige gjøremål.

Heimevernsloven slår fast at Heimevernet først og fremst er en militær organisasjon med militære oppdrag (Heimevernsloven, 1953 § 1). Forsvarets rasjonale er evne til å gjennomføre høyintensitetsoperasjoner. Høyintensitetsoperasjoner kjennetegnes ved at konvensjonelle militære styrker slåss mot hverandre, med våpen og metoder deretter (Forsvarsstaben, 2007, s. 27-29). Det innebærer spesielle tankesett, kjerneverdier og en profesjonsidentitet som skiller seg fra andre profesjoner (Forsvarsstaben, 2007, s. 159-161). Heimevernets militære tilhørighet vil naturlig nok også preges av dette, og militære oppgaver vil prioriteres (Heimevernetsstaben, 2013 pkt 3.2). Dette gjør problemstillingen enda mer aktuell, ved at oppdrag til støtte for politiet vil få lavere prioritet.

Begrensningene for bruk av militær makt mot egne borgere i fredstid er beskrevet i Grunnlovens § 99. Det innebærer ikke forbud mot at Forsvaret kan bistå politiet, men det skal i utgangspunktet begrunnes i en lovhjemmel. Dog er det en del tilfeller der bistand likevel kan hjemles. Det handler om administrativ bistand i forbindelse med rednings- og katastrofesituasjoner, ettersøking og pågrepelse av farlige personer og bistand til politiet overfor terrorister (Forsvarsdepartementet, 2007 pkt 6.6.3). Likevel er ikke dette uproblematisk. I noen

tilfeller der denne problemstillingen har blitt aktualisert, har det kommet reaksjoner. Her kan Alta-aksjonen i 1979, der det ble vurdert å sette inn militære mannskaper mot demonstrantene, nevnes som et eksempel. Dette ble imidlertid avslått på politisk nivå. Sivil ulydighet, som situasjonen ble definert som, skulle håndteres av politiet og ikke Forsvaret (Heieraas, 2010, s. 100-102). Men de helt store debattene har det ikke vært mange av. Det kan skyldes klokskap og sunn dømmekraft, samt at de store prøvelsene kanskje har uteblitt.

Der Forsvaret skal bistå politiet og maktutøvelse kan vise seg som sannsynlig, kreves varsomhet for å unngå feil anvendelse av Forsvarets ressurser. Et lite feiltrinn, en feil vurdering eller handlinger som medfører uheldige episoder, kan få store konsekvenser. Uklare situasjoner der Heimevernets, noen ganger lite trente, mannskaper skal bistå politiet med maktutøvelse, vil kunne være meget krevende. Kanskje så krevende at det bør vurderes om det er både operasjonelt og moralsk forsvarlig at dette personellet skal settes til slike oppgaver.

Når det er sagt, vil politiet sannsynligvis også i fremtiden måtte be om Forsvarets bistand for å håndtere enkelte hendelser. Spørsmålet blir da hvordan det er hensiktsmessig å gå fram for å oppnå et ferdighetsnivå og kompetanse som gjør denne støtten forsvarlig og effektiv. Forsvaret har mange ressurser å velge mellom, der Heimevernet kun er ett av verktøyene. Alle har sine styrker og begrensninger, noe som er viktig å kjenne til og utnytte på best mulig måte. Denne erkjennelsen må være tilstede hos den som skal rekvirere bistand, den som skal ta avgjørelsen og ikke minst hos bistandsressursen selv. Det kan gi en felles og realistisk forståelse for samfunnets felles ressurser. Samtidig kan det være en bevisstgjøring i forhold hva som faktisk kreves for å være en troverdig og relevant ressurs for å løse ulike hendelser, kriser og trusler.

1.2 Problemstillingens relevans

Et endret trusselbilde og hendelser som terroraksjonen 22. juli 2011, bidrar til større aktualitet rundt sivil-militært samarbeid. Gjørv-rapportens kritikk av samfunnets evne til beredskap og krisehåndtering, har bidratt til at gjensidig støtte mellom Forsvaret og øvrige sivile instanser har fått økt oppmerksomhet (NOU 2012:14, 2012 kap 19). Likevel er det ikke denne hendelsen alene som aktualiserer samvirke mellom politi og forsvar. Trusselnivået og type trusler har endret seg (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 57). Spesielt etter den kalde krigen ble

søkelyset dreid i en annen retning, da det ble klart at invasjonstrusselen ikke lenger ble ansett som den mest sannsynlige. Det resulterte i at det på 1990-tallet foregikk mye arbeid for å omstrukturere og omorganisere Forsvaret (Gjeseth, 2008 kap 2). Det medførte blant annet personellreduksjon, trangere økonomiske rammer og stor grad av nytenking for å opprettholde Forsvarets relevans. For Heimevernet førte det for eksempel til endringer i oppdragsporteføljen, betydelig nedbemanning og redusert tilstedeværelse mange steder i landet (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 63). For å kompensere på kvantitet skulle det satses på kvalitet, og i Heimevernet startet det som skulle bli kjent som kvalitetsreformen i 2003 (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 63). Hvorvidt denne har virket etter intensjonen vil bli drøftet senere i oppgaven.

I tillegg til det som skjedde på 1990-tallet og tidlig 2000-tallet, har det også i den senere tid skjedd endringer i Heimevernets oppdragsportefølje, blant annet ved økt oppmerksomhet på sivil-militært samarbeid. Forsvaret skal nå i større grad skal innrettes for å kunne ivareta støtte til Totalforsvaret (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 48). Det har betydning for Forsvarets rolle, som i større grad enn tidligere må utvikles til å bli en enda mer relevant aktør sett opp mot samfunnets samlede trusselbilde.

Endringene i trusselbildet og oppdragsportefølje vil kreve relevant trening og øving for å tilpasses truslene. Trening i Heimevernet har vært mye diskutert både internt i Forsvaret og i media, og vil bli viet mye plass i denne oppgaven. For lite trening vil med stor grad av sannsynlighet medføre lavere ferdighetsnivå og forringelse av det kvalitetsnivå som kreves for å kunne levere gode resultater. Kvalitet og ferdighetsnivå har også stor betydning for å sikre gode forutsetninger for samvirke og samarbeid mellom de aktører som skal operere sammen. Oppgaven vil forsøke å avdekke om forventningene mellom Heimevernet og politiet er overensstemmende, eller om det er et forventningsgap mellom det som forventes og det Heimevernet evner å levere.

1.3 Avgrensning

Heimevernets ressurser har allerede vist seg som meget verdifulle i en rekke situasjoner. Spesielt gjelder det i situasjoner der det har vært behov for akutt kraftsamling i form av personell eller materiell, slik som flommen i 1995, skogbrannen i 2009 eller terroraksjonen i

Regjeringens kvartalet i 2011. Oppgaven vil fokusere på tilfeller som omhandler håndhevelsesbistand til politiet, der maktbruk – herunder skytevåpen - vil kunne være nødvendig, da dette anses som mest krevende. Bistandsoppdrag der det ikke handler om maktbruk, slik som naturkatastrofer eller andre former for kriselignende tilstander, anses som relativt uproblematisk og vil ikke bli diskutert i særlig grad.

Dette er ingen juridisk oppgave, men skal vurdere den kompetanse, de ferdigheter og kvalitet Heimevernet kan bidra med i støtten til politiet. Likevel vil det være viktig å kjenne til ulike lov- og regelverk, siden de er noe forskjellig i ulike situasjoner. Utfordringen jeg skal ta for meg er ikke om politiet får bistand, men heller kvaliteten på bistanden.

Noen Heimevernsdistrikter har mer erfaring i håndhevelsesbistand enn andre. Denne oppgaven vil ikke differensiere mellom de ulike distriktene, men heller vurdere Heimevernets evne på generelt og prinsipielt grunnlag. Derfor skiller heller ikke oppgaven mellom Land-, Luft- og Sjøheimevernet.

Det har vært en utvikling både internt i Forsvaret, men også i forhold til samvirke mellom Forsvaret og politiet, med tanke på hva slags bistand som har vært aktuell. Den historiske utviklingen er relevant for å fremheve enkelte forhold, men med tanke på dagens utfordringer vil hovedfokus være på utviklingen fra rundt årtusenskiftet og frem til i dag. Internt i Forsvaret har det vært flere prosesser som har gått inn for andre løsninger enn de som til slutt har blitt bestemt på politisk nivå. Oppgaven vil ikke gå inn i alle diskusjonene og prosessene som har ført til det Heimevernet som eksisterer i dag, men ta utgangspunkt i det endelige resultatet.

Regjeringen nedsatte i august 2012 et utvalg som skulle vurdere Heimevernets, Sivilforsvarets og politireservens fremtidige rolle. Utvalgets innstilling er publisert som en offentlig utredning, *Når det virkelig gjelder, effektivisering av statlige forsterkningsressurser* (NOU 2013:5, 2013). Denne oppgaven har vært skrevet parallelt, men uavhengig av det arbeidet. Likevel vil noen av resultatene fra det arbeidet bli referert til i denne oppgaven.

1.4 Metode og kildebruk

Oppgaven er en empirisk studie, og besvarer problemstillingen ved bruk av både skriftlige og muntlige kilder. Det finnes mye litteratur om Heimevernet, men det jeg har funnet

har i stor grad hatt en overordnet og konseptuell tilnærming. Det har i mindre grad vært forsket på kvaliteten på Heimevernets bidrag. Denne oppgaven er ment å bidra til en ny diskusjon som omhandler soldatenes kompetanse og ferdigheter. Oppgaven kommer inn på forholdet mellom de oppgaver som skal løses og de forutsetningene som legges til grunn for å gjøre det.

Hva som er tilfredsstillende ferdigheter, kompetanse og kvalitet i utførelsen kan være situasjonsavhengig og preget av subjektive vurderinger. Oppgaven har derfor en eksplorerende og kvalitativ tilnærming, for på den måten å få flere synspunkter og meninger rundt potensielle utfordringer. Selv har jeg tjenestegjort både i politiet og Heimevernet, men ikke med oppgaver som har omhandlet bistand til politiet. Jeg har forsøkt å tilnærme meg oppgaven fra et «utsideperspektiv», og valgt en induktiv tilnærming. På den måten er samtaleintervjuene og litteratur brukt for å innhente empiri om Heimevernet og politiet, samt prosessene rundt temaet jeg diskuterer. Det har dannet grunnlag for å diskutere faktorene opp mot hverandre og problemstillingen.

Kildene som er brukt er bevisst valgt. Jeg ønsket en objektiv fremstilling av Heimevernet, samtidig som Forsvarets og Heimevernets egen oppfatning har vært av betydning som en motvekt til andres beskrivelser. I forhold til sammenhengen mellom oppgaver og ressurser har overordnede føringer og krav vært sentrale, for å kunne diskutere realismen i synet på hva politisk nivå forventer av Heimevernet.

Det kan det være utfordrende å kunne gi klare svar på alle spørsmål. Subjektive vurderinger, ulike situasjoner og til dels vage krav gjør det ikke alltid mulig å gi konkrete og absolutte svar på hva som er tilfredsstillende kvaliteter. Diskusjonen vil likevel kunne bidra til å aktualisere temaet, som ledd i videreutvikling av Heimevernets roller og oppgaver i Forsvaret og som del av Totalforsvaret.

Skriftlige kilder

Mange av de viktigste skriftlige primærkildene er regjerings- og stortingsdokumenter som beskriver de overordnede og strategiske føringene for bruken av Forsvaret og Heimevernet. For å kunne gi et best mulig bilde av Heimevernets utvikling har jeg benyttet både gjeldende og tidligere stortingsmeldinger og – proposisjoner. I tillegg kommer andre strategiske dokumenter

utgitt av Forsvarsdepartementet, som for eksempel *Bistandsinstruksen* (2012) og *Støtte og samarbeid* (2007). De beskriver Forsvarets tilnærming til pålagte oppgaver og rolle i totalforsvarssammenheng, og har vært nyttig for å få klarhet i ulike tolkninger og vurderinger. Fra Forsvaret har jeg benyttet *Forsvarets fellesoperative doktrine* (Forsvarsstaben, 2007), som et referanseverk for Forsvarets eget syn på virksomheten. *NOU 2013:5, Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*, ble utgitt mens denne oppgaven var i sluttfasen. Likevel har den relevans med tanke på inntrykket samfunnet har av Heimevernet, og gir en pekepinn på hvordan utvalget ser for seg Heimevernet i fremtiden. *NOU 2012:4, Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, tar for seg forhold som er sentrale for oppgaven, selv om den ikke er særlig detaljert i forhold til denne oppgavens tema. Likevel har rapporten bidratt til å få en bedre forståelse for den overordnede diskusjonen om beredskapssituasjonen i Norge. For å vurdere hva Heimevernet står for vil jeg benytte reglementer og sentrale dokumenter utgitt fra sentralt hold i Heimevernet og Heimevernets skole- og kompetansesenter. Det nylig utgitte *Generalinspektøren for Heimevernets policy for utdanning, trening og øving (HVUT)*, som ble utgitt 15. april 2013, er sentralt i så måte (Heimevernsstaben, 2013). Den beskriver hva som skal til for å sikre kvalitativ og kosteffektiv styrkeproduksjon i Heimevernet. Den skal også bidra til at de operative kravene til styrkestrukturen kan nås.

Samvirkedimensjonen har gjort det nødvendig å bruke litteratur innen det politifaglige feltet. Lovverk som regulerer Forsvarets og Heimevernets støtte til det sivile samfunn, samt dokumenter som *Politiets beredskapssystem* (Politiets Beredskapssystem del 1, 2007), politiets våpeninstruks og ulike reglementer i politiet, har vært viktige kilder. Det har bedret innsikten og forståelsen for hvordan politiet opererer og tenker, samtidig som det viser noe av det Heimevernets personell må kjenne til for å støtte politiet.

Jeg har også benyttet en rekke sekundærkilder. De mest sentrale er Bjerga og Gjeseths bok *Heimevernet og Hæren - Landforsvaret stykkevis og delt - eller helt* (Bjerga & Gjeseth, 2010), samt Gjeseths bok *Hæren i omveltning 1990-2005* (Gjeseth, 2008). Disse ble utgitt for få år siden, og er følgelig tids- og oppgaverelevante. De har vært sentrale for å forstå Heimevernets utvikling fra opprettelsen i 1946 til situasjonen i dag. Det samme gjelder for noen av bøkene i serien *Norsk forsvarshistorie* (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004), samt Stig Jarle Hansens bok om *Doktrineutvikling i Heimevernet* (Hansen, 2007). Hansens bidrag har vært spesielt nyttig for

å få inntrykk av mer detaljert utvikling på lokalt plan, og hvilke utfordringer det har gitt for Heimevernet som helhet. I tillegg har jeg benyttet en del kapitler i boken *Strategisk ledelse i krise og krig* (Dyndal, 2010), samt noen artikler fra media. Fra Forsvaret har jeg forholdt meg til årsrapporter og – beretninger, samt en del artikler og publikasjoner utgitt av Forsvaret og Heimevernet. Det er alltid en risiko for at egenproduserte publikasjoner gir en for ensidig og positiv fremstilling til fordel for egen virksomhet. Jeg har derfor forsøkt å lese disse med et ekstra kritisk blikk. På den annen side gir denne form for framstilling et bilde av virksomhetens standpunkt og ønsket måte å bli oppfattet på, som kan forklare hvorfor ting er som de er.

Intervjuer

Bruk av intervjuer har vært av stor betydning for oppgaven. Bakgrunnen for intervjuene har vært for å supplere de skriftlige kildene. Videre var det et ønske å få andre synspunkter og meninger enn det som fremkommer i de skriftlige kildene, samtidig som respondentene representerte ulike nivåer. Det har gitt et mer nyansert bilde av virksomheten internt i Heimevernet og politiet, samtidig som det har gitt bedre forståelse for samarbeidet. Intervjuene har også gjort det mulig å få avklart eller avdekket uenigheter og uklarheter, eventuelt verifisert status. Tanken har vært at intervjuene skulle gi oppgaven bedre tyngde og dybde, samt gjøre oppgaven mer relevant med tanke på dagens situasjon.

Bruk av muntlige kilder gir både muligheter og begrensninger. På den ene siden muliggjør åpne intervjuer at det enkelte intervjuobjekt får fremme sin oppfatning, samtidig som det gir anledning til diskusjon og utdypning. Dog medfører slike intervjuer mye informasjon som må bearbeides og analyseres. Videre kan det ut i rekken av intervjuer oppleves som at det kommer lite nytt, da de samme svarene gjentas. I enkelte tilfeller kan det også tenkes at intervjuobjektet, ut fra lojalitetshensyn, svarer ut fra sin posisjon. Svarene vil da kunne oppleves som mindre åpne, og de ærlige og oppriktige meningene blir holdt tilbake.

Intervjuene ble gjennomført med en hermeneutisk tilnærming med åpne spørsmål, som først og fremst dannet grunnlag for en samtale og utdypning av ulike emner. Formålet med denne fremgangsmåten var å gi intervjuobjektene mulighet til å fremme sin oppfatning, samtidig som jeg fikk økt forståelse og kunnskap om gjeldende status.

Jeg ble i flere tilfeller overrasket over hvor samstemt og omforent en del av svarene var. På noen av spørsmålene hadde jeg forventet andre svar enn de jeg fikk. Noen svar var påfallende «korrekte», noe som kan indikere at intervjuobjektene var opptatt av å gi de «riktige» svarene og som ble forventet. Anonymisering av intervjuobjektene ville kanskje gitt andre svar, men jeg valgte å navngi mine kilder. Men det kan også bety at respondentene har god innsikt i gjeldende regel- og instruksverk, og forholder seg til det på en profesjonell måte. En forklaring kan også være at det fortsatt gjøres en del arbeid for å få til bedre dialog og samarbeid etter terroraksjonen 22. juli 2011. Det kom også frem at samarbeid, samtrening og kommunikasjon hadde blitt bedre etter denne hendelsen.

Som nevnt i punkt 1.3 har hensikten vært å vurdere Heimevernet generelt, ikke bare fokusere på de Heimevernsdistrikter som har mest erfaring med håndhevelsesbistand. Likevel er ikke utvalget av intervjuobjekter tilfeldig. Jeg ønsket å samtale med sjefer på ulike nivå, fra ulike deler av landet og med ulik størrelse på sine respektive Heimevernsdistrikt. Hensikten med disse intervjuene har vært å få inntrykk av hvilke tanker distriktssjefene har gjort seg for å bistå politiet på en god nok måte. Med tanke på relevante hendelser, anså jeg det som naturlig at erfaringene fra Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt (HV 02) ble belyst. Her har jeg fått mange gode momenter fra gjennomførte operasjoner og støtteoppdrag. I tillegg hadde jeg samtale med sjefen for Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11 (HV 11), som har lang erfaring i stillingen og Heimevernet. I HV 11 har det ikke vært gjennomført like mange operasjoner, men har innenfor sine territoriale grenser en del objekter som kan være meget aktuelle mål for håndhevelsesbistand til politiet. For å få oversikt over overordnede føringer og utdanning gjennomførte jeg intervjuer med personell fra Heimevernstaben og Heimevernets Skole- og Kompetansesenter.

Den samme tanken har vært gjeldende på politisiden. Jeg ønsket å få innspill fra store og små politidistrikter, samtidig som det har vært ønskelig å få innspill både fra personer som jobber med beredskapsplanverk og planlegging av øvelser og operasjoner. For å få en overordnet vurdering fra politiet, var planen å få til et intervju med Politidirektoratet ved beredskapsseksjonen. Der var det dessverre ingen som hadde anledning til å stille opp. Jeg tror likevel ikke det har hatt stor betydning for oppgaven. De overordnede føringer fra Politidirektoratet virker å være godt kjent i politidistriktene, slik at spørsmålene jeg ville stilt

anses likevel som belyst. Som for Heimevernets del, var det også på politiets side ønskelig å høre Oslo politidistrikts erfaring med Heimevernet. Til tross for at Oslo politidistrikt har store ressurser å velge mellom, har Heimevernet blitt brukt i relativt stor grad, og oppdragene har vært av ulik karakter. Det har gjort at Oslo politidistrikt har kunnet danne seg et godt bilde av hva Heimevernets ressurser gir av muligheter. Siden jeg også har intervjuet HV 02 danner dette et godt grunnlag for å sammenligne politiets og Heimevernets erfaringer.

Under øvelse TYR, i oktober 2012, var Heimevernet en av aktørene. For å få erfaringer med bruk av Heimevernet intervjuet jeg stabssjef ved Romerike Politidistrikt, som var med å utarbeide og gjennomføre øvelsen.

Vest-Finnmark politidistrikt er et lite politidistrikt i forhold til at det er lite personell. Men også i Finnmark finnes det utsatte mål som, dersom de blir utsatt for angrep eller sabotasje, vil kreve betydelig innsats. I motsetning til Oslo finnes det i Vest-Finnmark ikke like store ressurser å spille på, slik at Heimevernet vil kunne være sentralt i så måte. Et annet aspekt er at politiet i både Øst-Finnmark og Vest-Finnmark har et annet syn på hva som behøves av opplæring for Forsvarets støtteressurser, enn det jeg fikk høre i Oslo og Romerike politidistrikt. Det er blant annet utarbeidet et utdanningsopplegg, der politiet gir soldatene en innføring og opplæring i politiets hjemmelsgrunnlag og hva dette innebærer. Derfor valgte jeg å intervju Politimesteren i Vest-Finnmark, samt en person som har vært meget sentral i utarbeidelsen av undervisningsopplegget.

Tanken har vært at jeg på denne måten skulle få innspill fra et bredest mulig utvalg, og dermed også få et best mulig bilde av situasjonen. Når det er sagt, gir denne undersøkelsen kun en indikasjon på hva som kan være tilstanden. Utvalget av intervjuobjekter er ikke tilstrekkelig til å gi et fullgodt bilde, men det er dette som har vært mulig innenfor de rammene som er gitt for å skrive oppgaven.

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som ble sendt til intervjuobjektene, sammen med informasjon om intervjuet og et samtykkeskjema. Intervjuobjektene aksepterte intervjuet, og samtykket til at det ble brukt i oppgaven. Det ble også sendt og godkjent av Personvernombudet for forskning. Intervjuguiden er vedlagt oppgaven.

Jeg har valgt å navngi intervjuobjektene, da jeg anser det for å gi mer kredibilitet til oppgaven. Mitt mål har vært å få et ærlig og saklig bilde av Heimevernets status i dag. Derfor var det heller ikke aktuelt å intervju tidligere ansatte. Jeg hadde ingen ambisjon å avsløre eller dokumentere kontroversielle uttalelser fra intervjuobjektene. Slike uttalelser kom da heller ikke. I hvilken grad svarene hadde blitt annerledes ved å anonymisere intervjuobjektene er uklart. I forhold til tema og nivået intervjuobjektene befinner seg på, er det liten grunn til å tro at svarene ville blitt noen andre. Intervjuene ble tatt opp på bånd, og lagret på skolens PC. De vil bli kopiert på et bærbart lagringsmedium og oppbevares til mai 2015. Da vil intervjuene slettes.

1.5 Struktur

Måten jeg vil besvare problemstillingen på er at jeg i kapittel 2 vil male et bakteppe, ved å beskrive Heimevernets bakgrunn og hensikt. Det er nødvendig for å gi alle lesere, også de som ikke kjenner godt til Forsvaret og Heimevernet, et grunnlag for å forstå Heimevernets opprinnelse, oppgaver og roller. Deretter vil jeg gi en kort gjennomgang over Heimevernets utvikling fra opprettelsen og frem til i dag, sett i rammen av Forsvarets og samfunnets utvikling i samme periode. Det vil bidra til å forklare sentrale endringer i organisasjon, oppgaver og kompetansebehov som har formet Heimevernet til det vi ser i dag. For å unngå misforståelse og oppfatning av ulike forhold, vil kapittelet også omhandle noen definisjoner, begrepsavklaringer og hvordan jeg i oppgaven tolker og forholder meg til hjemmelsgrunnlag og lovverk.

I kapittel 3 tar jeg for meg oppgaver og oppdrag Heimevernet er ment å skulle løse i dag. Hovedfokus vil være på endringer fra perioden etter årtusenskiftet og årsakene bak utviklingen. En utfordring med å skulle forholde seg til oppdrag langs hele kriseskalaen, er at ulike lovverk avgjør bruk av virkemidler, handlemåter og reaksjonsmønstre. For å kunne si noe om Heimevernets evne til å støtte politiet på en troverdig måte, er det nødvendig med en gjennomgang av Heimevernets (militære) primær oppgaver. Det innvirker nemlig på i hvilken grad Heimevernet kan sies å være forberedt på å møte situasjoner soldatene ikke kjenner så godt.

I kapittel 4 vil jeg beskrive forutsetningene Heimevernet har for å kunne ivareta og løse pålagte oppgaver og oppdrag. Siden Heimevernet består av sivilt personell som til daglig innehar andre oppgaver, gjerne helt forskjellige fra Heimevernets, vil det være begrensninger i hvilke

oppgaver de kan bli satt til å utføre. Trening og øving er sentralt med tanke på ferdighets- og kompetansenivå det er realistisk å forvente av personellet, og måten det gjennomføres på vil bli diskutert.

Med bakgrunn i hva jeg har diskutert i kapitlene 2-4, vil jeg i kapittel 5 forsøke å se disse forholdene i en helhetlig sammenheng. Flere av momentene som er omtalt i det enkelte av disse kapitlene, griper i hverandre og påvirkes således gjensidig. Målet med kapitlet er å se dette i et større perspektiv og komme med en analyse av de praktiske forholdene rundt temaet. På denne måten kan det også være et bidrag til en diskusjon som omhandler ressursenes egentlige verdi, hva som kan forventes og hva som eventuelt må til for å kunne få enda mer ut av Heimevernet. Sentralt i så måte er om kompetanse- og ferdighetsnivået står i forhold til hva som anses som påkrevet. Det vil ikke være mulig å trekke absolutte slutninger om alle forhold, men det er likevel verdt en diskusjon. Det vil kunne si noe om både muligheter og begrensninger som ligger i bruk av Heimevernet, og hvordan utnytte ressursene best mulig.

2 Bakgrunn

Dette kapittelet er ment for å danne forståelse for hva Heimevernet er, opprettelsen av Heimevernet og Heimevernets posisjon i Forsvaret, Totalforsvaret og samfunnet for øvrig. Formålet med en slik fremstilling er først og fremst å gi bedre kunnskap om Heimevernet. Samtidig vil økt kunnskap gi bedre forutsetninger for å forstå problemstillinger og diskusjoner som blir tatt opp i oppgaven. Kapittelet vil avslutningsvis gi noen sentrale begrepsavklaringer og styrende prinsipper. Det vil bidra til å gjøre det enklere for leseren å følge diskusjonene og argumentasjonen.

2.1 Heimevernet

Heimevernet består i dag av rundt 45 000 soldater og befal. I 2012 var andelen stadig tjenestegjørende 383 militære, 136 sivile og 54 vernepliktige (Forsvaret, 2012a, s. 51). Det viser at Heimevernet hovedsakelig består av personer som ikke er stadig tjenestegjørende i Forsvaret. De har altså sitt daglige virke utenfor Forsvaret. De innehar andre samfunnsfunksjoner, men kan kalles inn til militærtjeneste i Heimevernet ved behov. Alle har gjennomført førstegangstjeneste og, ut fra behov hos det enkelte Heimevernsdistrikt, innrulleres i Heimevernet etter dimisjon. Målet er at Heimevernet skal arve ferdig utdannet personell fra de andre forsvarsgrenene (Heimevernsstaben, 2013 pkt 7.1). Heimevernet består av både Landheimevern, Sjøheimevern og Luftheimevern. Ifølge Heimevernsstaben tilhører 93 prosent Landheimevernet¹.

Heimevernet er inndelt i 11 Heimevernsdistrikter som dekker hele landet. Distriktene ledes av en distriktstab, som igjen leder et antall Heimevernsområder og innsatsstyrker. Distriktstaben består i stor grad av yrkesbefal, det vil si stadig tjenestegjørende personell, mens Heimevernsområdene utelukkende består av ikke-stadig tjenestegjørende personell.

¹ Tallet er mottatt pr e-post fra oberstløytnant Arnfinn Røvik i Heimevernsstaben. E-posten kan leses ved henvendelse til forfatter.

Heimevernet har tradisjonelle militære oppgaver og er utrustet deretter, men har et hovedansvar for objektsikring og vakthold. Effektiv objektsikring innebærer dog trening på en rekke militære ferdigheter, slik at Heimevernet også kan støtte andre militære avdelinger i utførelse av oppdrag som går ut over objektsikring. I tillegg til militære oppgaver, har også Heimevernet et hovedansvar som bindeledd mellom Forsvaret og det sivile samfunn – sivilmilitært samarbeid. Det innebærer tett samarbeid med en rekke sivile instanser, samt bistand til disse instansene ved kriser, katastrofer eller andre alvorlige hendelser der samfunnets ressurser for øvrig ikke strekker til (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 97-98).

2.2 Opprettelsen av Heimevernet

Heimevernet ble formelt opprettet 6. desember 1946, men planleggingen startet allerede under andre verdenskrig. Frykten var en gjentakelse av tyskernes angrep 9. april 1940 (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 20-23). Det var behov for en styrke som kunne støtte mobilisering, settes inn i tilfelle sabotasje og bekjempe fiendtlige tropper som befant seg på norsk jord inntil Hæren kom på plass. Styrken skulle være landsdekkende og ha kort responstid (Hansen, 2007, s. 57).

Heimevernets hovedanliggende skulle være forsvar mot angrep og beskyttelse av krigsviktige objekter mot fiendtlige overfall. Militære anlegg og sivile nøkkelpunkter ble ansett som sårbare mot sabotasje og raid. Heimevernets landsomfattende tilstedeværelse, og det faktum at personellet oppbevarte sitt militære utstyr hjemme, gjorde at disse styrkene faktisk hadde meget kort responstid og høy troverdighet. Dette ble regnet som en slags kupp-beredskap, ved at de skulle raskt inn, og deretter yte motstand til de ble avløst av andre mobiliseringsavdelinger (Gjeseth, 2008, s. 107).

Et spesielt forhold i forbindelse med opprettelsen av Heimevernet var at det fikk en egen rådsstruktur. Begrunnelsen var å forankre Heimevernet best mulig i det sivile samfunn. Det skulle være både lokale råd eller nemder, samt et landsråd, og skulle bestå av representanter fra forsvarsinteresser, utenom Forsvaret, rundt omkring i landet. Rådet skulle være rådgivende for Generalinspektøren for Heimevernet. Denne ordningen eksisterer fremdeles, og Landsrådets funksjon og sammensetning gjør at det har påvirkningskraft på både politiske miljøer og beslutningstagere (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 22).

Et annet spesielt forhold er at det finnes en egen lov om Heimevernet (Heimevernsloven, 1953). Den tar for seg spesielle forhold som skiller Heimevernet fra de andre forsvarsgrenene. Blant annet ble det presisert at anvendelse av Heimevernet skal brukes til forsvaret av hjemtrakten og det skal avholdes regelmessige øvelser. I forarbeidene til loven, ble det lagt vekt på at det skulle være stor grad av medbestemmelse i spørsmål om alt fra hvem som skulle ha lederstillinger på flere nivå i Heimevernet, til mer strategiske og prinsipielle spørsmål som Landsrådet ivaretok (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 29). Loven åpner også for å pålegge heimevernssoldater tjeneste for å avverge eller begrense naturkatastrofer, alvorlige ulykker og trusler eller anslag mot vesentlige samfunnsinteresser (Heimevernsloven, 1953 § 13).

Ingen av de andre forsvarsgrenene hadde egne lover eller råd og nemder. Det understreker Heimevernets spesielle posisjon og kan til en viss grad også forklare hvorfor Heimevernet i stor grad har fått gjennomslag for sine synspunkter i kamp med de andre forsvarsgrenene.

2.3 Heimevernets oppgaver og utvikling

Heimevernets særordning har skapt en viss grad av rivalisering og diskusjon, spesielt mellom Heimevernet og Hæren, helt fra starten. Uenighetene har handlet om Heimevernets organisatoriske tilknytning. Fram til 1953 ble Heimevernet etablert som en del av Hæren, men likevel med egen generalinspektør (Bjerga & Gjeseth, 2010). I 1953 ble Hæren og Heimevernet delt, og Heimevernet ble plassert direkte under Forsvarsdepartementet (Gjeseth, 2008, s. 107). Det synliggjorde igjen Heimevernets spesielle posisjon og særegenhet, og for Heimevernet medførte det nok også en god posisjon selvtilit med tanke på senere diskusjoner om tilhørighet, rolle, oppgaver og eksistensberettigelse. Bakgrunnen for uenighetene handlet delvis om oppfatningen av at det var en to-delning av landstyrkene. Det kunne oppleves som både uheldig og uoversiktlig, men det er ikke utenkelig at det også lå et snev av rivalisering i bunnen. Heimevernet på sin side argumenterte med Heimevernets sammensetning fra alle forsvarsgrener, noe som jo var riktig, og at en for nær tilknytning til én av grenene ville være misvisende (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 26-27). I 1968 ble ordningen med én Forsvarssjef gjenopprettet. Heimevernet ble samtidig egen forsvarsgren på lik linje med de andre grenene, og fikk følgelig enda friere spillerom (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 34-36)

Heimevernets og Hærens roller og operasjonsmetoder var i utgangspunktet ganske så forskjellige. Hærens doktriner har tradisjonelt lagt vekt på konvensjonelle militæroperasjoner i et visst forband på en viss størrelse (Forsvarsstaben, 2007, s. 108-111). Heimevernet har i større grad fokusert på operasjoner i mindre forband på lags- og etter hvert troppsnivå (Hansen, 2007, s. 66). I begynnelsen av 1950-tallet, var tanken at mobile oppgaver skulle løses av felthæren, mens de stasjonære oppgavene skulle løses av Heimevernet. Det kunne være vakthold og sikring, observasjonstjeneste, trafikkregulering og grensevakthold, samt å bidrag med erstatningspersonell til Hæren (Hansen, 2007, s. 63). Dog skal det sies at Heimevernet ikke har hatt tradisjon for klare og enhetlige doktriner som har beskrevet ett felles operasjonsmønster. Heimevernets mange ledere på flere nivå har i utstrakt grad tatt seg friheter og handlet ut fra egne ideer. I en periode var geriljakrigføring et satsingsområde i deler av Heimevernet, samtidig som andre trente i større forband med ambisjon om å skulle bekjempe hele bataljoner (Hansen, 2007, s. 68-72). Ingen av disse oppgavene var i samsvar med den opprinnelige intensjonen (Hansen, 2007, s. 57). Det medførte også utfordringer for sentralledelsen til å utøve klare føringer og planer for Heimevernets innretning (Hansen, 2007 kap 4).

Utover på 1980-tallet kom det nye trusler som interesserte Heimevernet. Sovjetiske Spetsnas-enheter skulle kunne operere langt foran egne linjer og ta ut viktige mål (Hansen, 2007, s. 125-126). Det er sannsynlig at disse viktige målene var de samme viktige objekter som Heimevernet var ment å skulle beskytte. Derfor var denne trusselen i høyeste grad relevant for Heimevernet (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 57). Heimevernet tiltrakk seg da også personell fra spesialstyrkemiljøet, som støttet opprettelsen av egne reserveavdelinger som kunne settes inn mot Spetsnas-trusselen (Hansen, 2007, s. 133). HV 016 ble opprettet i 1988, der hensikten skulle være «å hindre en potensiell fiende i å utføre aksjoner mot militære anlegg, viktige personer og andre funksjoner og infrastruktur av vesentlig betydning for forsvarsevnen i Norge» (Hansen, 2007, s. 137). Strengt tatt var ikke dette noe annet enn hva resten av Heimevernet hadde hatt som oppdrag helt siden opprettelsen. Likevel ble det vel antatt at disse avdelingene hadde bedre ferdigheter og forutsetninger for å løse de vanskeligste og farligste oppdragene (Hansen, 2007, s. 137-138).

Etter den kalde krigen endret mye seg. Sovjetunionen hadde nærmest gått i oppløsning, og det betød en betydelig redusert militær trussel. Militær invasjon ble ikke lenger ansett som det

mest sannsynlige scenario, og etter en periode med en del vingling og fokus på operasjoner i større forband, kom Heimevernets innretning i perioden fram til årtusenskiftet til å være mer mot freds- og politimessige oppgaver (Hansen, 2007, s. 167-168). Samtidig ble fokuset igjen rettet mot overvåking og kontroll, og objektsikring, dog noe forskjellig fra tidligere. Fra en relativ statisk bevoktning av objektene, ble nå kontroll på områder i tilknytning til objektene også ansett som viktig (Heimevernsskolen, s. 27).

Selv om Heimevernet unngikk de store nedskjæringene i den første perioden etter den kalde krigens slutt, var tiden kommet for nytenkning rett etter årtusenskiftet. Det ble reduksjoner i både personell og avdelinger, og Heimevernets landsdekkende tilstedeværelse var ikke lenger så lokal som den hadde vært. Dette skulle kompenseres for i form av økt kvalitet, og Heimevernet fikk nye oppgaver. Blant annet fikk Heimevernet det territorielle ansvaret og oppgaver i forbindelse med forebygging og bekjempelse av terrorisme, foruten beskyttelse av viktige samfunnsinstallasjoner (Gjeseth, 2008, s. 112-114). I tillegg var det ambisjoner om at deler av Heimevernet også skulle inneha regulære stridskapasiteter, samt være i stand til å forsterke annen militær tilstedeværelse (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 58). I hvilken grad Heimevernet lyktes vil bli belyst senere i oppgaven. Alle disse oppgavene ville imidlertid være kreve mye utdanning og trening, og det kan se ut som om ambisjonsnivået nå er i ferd med å reduseres noe.

2.4 Ledelse i Heimevernet

Det faktum at Heimevernet stort sett har bestått av ikke-militært personell har ikke vært uproblematisk. Det antas at tjenesteplikten ikke har vært like godt mottatt av alle, og motivasjonen har kanskje ikke vært like god hos alle soldatene. Andre har vist større engasjement, og vært både ressurssterke, initiativrike og hatt gode kontakter utenom Heimevernet. Noen har sågar vært politi, politikere eller hatt ledende stillinger i næringslivet. Disse var ikke alltid lett å lede, da de gjerne hadde egne tanker om hva som var de beste løsningene, og ofte var det gode ideer. Dersom oppdrag ble oppfattet som irrelevante, ble nye definert. Manglet det materiell, kunne det bli skaffet til veie ved hjelp av nettverket av kontakter. Og var det vanskelig å vinne frem overfor sin sjef, var det bare å omgå sin overordnede og gå

direkte på noen med høyere beslutningsmyndighet – gjerne på politisk nivå (Hansen, 2007 kap 4).

Ansvar for en stor, spredt og sammensatt organisasjon som Heimevernet krever en spesiell type lederskap. Alt kan ikke ledes eller detaljstyres fra toppen, og ansvar og myndighet må delegeres. Men delegering av myndighet gir rom for å utøve initiativ. Stig Jarle Hansen omtaler dette som «grasrot-initiativ», og i en organisasjon som Heimevernet var det gode muligheter for det (Hansen, 2007, s. 152-154). Ukoordinerte initiativ og lite samkjøring, gjorde at den samlede effekten sprikte. Derfor var det utfordrende å ha oversikt over hva det kunne planlegges med, og hva Heimevernet representerte.

Troverdighet og relevans i samvirke med andre, oppnås trolig enklest ved å være ryddig og fremstå samlet. På 1990-tallet ble et felles skolesenter etablert, noe som bidro til å nøytralisere og dempe noen av initiativene på lavt nivå. Heimevernsskolen på Dombås ble bindeleddet mellom Heimevernsstaben og Heimevernsdistriktene. Det ble innhentet innspill fra alle distriktene, og deretter formalisert og standardisert i reglementer og håndbøker som gjaldt hele Heimevernet. På denne måten ble det mindre rivalisering mellom distrikter og de ulike nivåene, samt bedre kurstilbud og standardisert opplæring i hele Heimevernets organisasjon (Hansen, 2007, s. 161-163).

2.5 Heimevernet og samfunnet

Oppbyggingen av Forsvaret etter andre verdenskrig gjorde det til en sentral aktør i samfunnet. Erfaringene viste at en eventuell krise eller krig ville kunne berøre hele samfunnet. Derfor var det også viktig å involvere hele samfunnet i bestrebelsene etter å bygge opp en beredskap som skulle fungere dersom det på ny skulle oppstå slike situasjoner. Dette systemet var starten på det Totalforsvaret vi har i dag. Det ble ansett som viktig at dersom dette skulle fungere i krig, måtte det forberedes i fred (Skogrand, 2004, s. 338).

Forsvaret fikk en ledende rolle i Totalforsvaret. Det skyldtes innledningsvis tilgangen på menneskelige og materiellmessige ressurser, som overgikk det samfunnet for øvrig kunne stille opp med. Forsvaret hadde også kompetanse som delvis manglet utenfor Forsvaret. Forsvarets oppgaver kunne omfatte alt fra å opprettholde et fungerende samfunn til å skulle støtte politiet i

operasjoner hvor situasjonene kunne bli både skarpe og farlige (Skogrand, 2004, s. 343). Kjernen i det gamle totalforsvarskonseptet var på hvilken måte det sivile samfunn kunne støtte Forsvaret i tilfelle krig, heller enn hva Forsvaret kunne gjøre for det sivile samfunn i fredstid (Skogrand, 2004, s. 342). Og selv om Forsvaret i hele perioden stilte opp ved behov, var ikke sivile kriser eller katastrofer særlig prioritert før på 1970-tallet, da terrortrusselen mot petroleumsvirksomheten ble aktualisert. Denne dreiningen førte imidlertid til uklarheter om hvem som skulle kunne løse ulike oppdrag. Selv om bestemmelsene i utgangspunktet var klare, medførte det diskusjoner om ansvarsfordelingen mellom sivile og militære myndigheter. Dette kan bero på manglende lovverk, eller at deler av bestemmelsene var basert på instruksverk og implisitte lovhjemler (Børresen et al., 2004, s. 245). På den annen side kan det også være et signal om at Forsvarets rolle og relevans ble opplevd som truet, og at det var et forsøk på å tilrive seg andre oppgaver for å styrke egen eksistensberettigelse (Skogrand, 2004, s. 342).

For Heimevernet ble støtteoppgaver en sentral del av virksomheten. Hjemmelen om utkallelse som gis i Heimevernslovens § 13 medførte en rekke oppdrag som var av rent ikke-militær art, men som ansvarlige etater ikke evnet å løse på egen hånd. Det handlet om alt fra kriser og naturkatastrofer til leteaksjoner, skogbranner, flommer og jordbruksstøtte. Slike forhold gjorde Heimevernet til en sentral aktør i lokalsamfunnene, og ga samtidig Heimevernet god støtte og oppslutning (Skogrand, 2004, s. 346).

Bruk av Heimevernets ressurser er et aktuelt diskusjonstema, både internt i Forsvaret og Heimevernet og i offentligheten, også i dag. Det viser at interessen for Heimevernet fortsatt er stor. Spesielt er bestemmelsene i grunnlovens § 99 fra tid til annen gjenstand for diskusjon. Som nevnt i punkt 1.1, er det en del begrensninger for bruk av militære virkemidler mot samfunnets borgere i fredstid, samtidig som Forsvarets bistand i en rekke tilfeller er absolutt påkrevet. Fra sivil side har skepsisen, ved siden at det som omtales i § 99, delvis vært begrunnet med rollesammenblanding og usikkerhet med tanke på ansvarsforhold. Fra militær side har skepsisen bunnset i at primærvirksomheten i Forsvaret er rettet mot militære oppgaver, mens støtten til samfunnet og Totalforsvaret har vært av sekundær karakter. Denne usikkerheten vil kunne medføre prioriterings- og interessemotsetninger. Det kan føre til manglende vilje til å stille opp, og dermed skape tvil om hvilke ressurser samfunnet kan forvente å spille på i gitte situasjoner

(Børresen et al., 2004, kap 17). Tvilen har blitt forsøkt løst ved å forankre ansvarsforhold og rollefordeling i egne dokumenter. *Støtte og samarbeid* (2007) ble utgitt med bakgrunn i det nye trussel- og risikobilde, for å forankre det nye totalforsvarskonseptet i Forsvaret. Det skulle ikke lenger utelukkende handle om det sivile samfunns støtte til Forsvaret, men gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn. I tillegg angår nå samarbeidet hele krisespekteret fra fred, via sikkerhetspolitisk krise, til væpnet konflikt og krig (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 2-8).

Som denne gjennomgangen viser så langt, har det vært mye usikkerhet rundt Heimevernets oppdrag og tolking av disse. Imidlertid kan det se ut som at redusert struktur, felles reglementer og prosedyrer og klarere oppgaver etter årtusenskiftet, har bidratt til økt kontroll og enhetlig fokus i hele organisasjonen. Det er nå lettere å få en forståelse for hvilke oppgaver Heimevernet er ment å skulle løse. Likevel har det hele tiden vært høye ambisjoner. I hvilken grad det er realistisk at disse ambisjonene kan nås, vil bli belyst senere i oppgaven.

2.6 Begrepsavklaringer

Krisehåndtering og -forståelse

Begrepene krise og krisehåndtering har gjennom historien blitt tolket ulikt. Under den kalde krigen ble krisebegrepet knyttet til sikkerhetspolitikk. Det handlet om interessekonflikter mellom stater uten at krig var eneste løsning. Krisehåndtering ble da sett på som et middel for å forhindre at en uoverensstemmelse eller konflikt mellom stater utartet seg til krig (Skogan, 2009, s. 28-29). Etter den kalde krigen ble krise brukt som en tilstand mellom fred og krig. I følge Skogan definerte NATO krise blant annet å være uroligheter av forskjellige slag som et land kan stå overfor. Slike kriser kan i verste fall spre seg til allierte. Krisehåndtering består da av politiske, og eventuelt militære, tiltak for å få kontroll over eller avsluttet krisen (Skogan, 2009, s. 33). For Norges vedkommende er en slik tolkning aktuell i forhold til et mulig angrep på landet eller, som del av NATO, for å forsvare en alliert. Dette defineres som statssikkerhet, hvilket betyr anslag og angrep mot eksempelvis Norge, eller at staten blir stilt under politisk eller militært press. Altså opplevelse av en sikkerhetspolitisk trussel (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 12). I slike situasjoner vil Forsvaret kunne ha en ledende rolle, da Forsvarets rasjonale først og

fremst er å håndtere eksterne trusler. Det sivile samfunn vil i disse tilfellene måtte yte støtte til Forsvaret (Espenes, 2010, s. 277).

En annen form for krise er nasjonal krise. Sikkerhetspolitiske kriser kan også være nasjonale, men i denne sammenheng dreier det seg om samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet handler om «å gi sivilbefolkningen trygghet og beskytte sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet» (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 12). Krise i den forbindelse kan forstås som «en uventet hendelse som setter nasjonale ressurser på prøve» (Forsvarsstaben, 2007, s. 171). Situasjonen er da av en slik art at ansvarlig etat ikke har ressurser til å håndtere den alene. Politiet definerer krise som at situasjonen kommer overraskende, det oppleves manglende kontroll, vitale interesser står på spill, tidspress, den regulære beslutningsprosess er brutt sammen, usikkerhet og manglende informasjon, for å nevne noe (Politets Beredskapssystem del 1, 2007, s. 15). Siden det sistnevnte ikke nødvendigvis oppleves som en eksistensiell trussel, er det i utgangspunktet heller ikke en oppgave for Forsvaret. Situasjoner som dette skal håndteres av de etater som har ansvaret for den indre sikkerhet, nemlig politiet og sivile myndigheter, men med støtte fra Forsvaret om nødvendig (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 12). Etter at den militære trusselen er blitt mindre har denne formen for sikkerhet fått økt aktualitet.

Prinsippene for krisehåndtering nasjonalt er ansvars- likhets- og nærhetsprinsippet. Disse prinsippene gjelder i hele statsforvaltningen, og er således relevante å kjenne til også for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2007 pkt 4.1).

«Ansvarsprinsippet» innebærer at den etat eller myndighet som har ansvar i det daglige også har ansvar i forbindelse med ekstraordinære hendelser. «Likhetsprinsippet» betyr at den organisering det opereres med til daglig også skal virke i kriser. «Nærhetsprinsippet» går ut på at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Tanken bak disse prinsippene er at de som har ansvaret for et saksfelt i det daglige, antas å ha best forutsetninger for å kunne håndtere situasjoner selv om situasjonen avviker fra normaltilstand. Og selv om etater, institusjoner eller organisasjoner i en normalsituasjon ikke er dimensjonert for å håndtere alle ekstraordinære hendelser, er det grunn til å tro at styrking av det eksisterende apparatet vil ha bedre forutsetning for å lykkes enn om det skulle etableres en ny organisasjon og andre rutiner og prosedyrer.

For Forsvarets og Heimevernets bistand til politiet gjelder de samme prinsippene, spesielt i den praktiske utførelsen av arbeidet. Det innebærer at det er politimesteren i det aktuelle politidistriktet som anmoder om bistand, og det er politimesteren bistandsressursene forholder seg til. Forsvaret er i slike tilfeller i en støtterolle til politiet. Forsvaret må da også forholde seg til politiets bestemmelser og måter å operere på (Forsvaret, 2009 pkt 2.3). Forsvaret kan ikke på eget initiativ uten videre overta eller overstyre politiet, selv om andre løsninger anses som mer effektive. Politimesterens bistandsanmodning kan stoppes eller avslås på høyere nivå, men det handler om formelle prosedyrer for å sikre god nok vurdering av bistandsanmodningen (Bistandsinstruksen, 2012).

Alminnelig bistand og håndhevelsesbistand

Forsvarets støtte til politiet reguleres i «Instruks om Forsvarets bistand til politiet», heretter kalt Bistandsinstruksen (Bistandsinstruksen, 2012). Bistandsinstruksen deler støtten inn i to typer bistand. Alminnelig bistand omhandler administrativ støtte, eller støtte til transport, med en spesiell type kompetanse eller rydding av eksplosiver. Altså, bistand der det er kapasitetene som er interessante, uten at det vil være snakk om maktbruk. Den andre typen er håndhevelsesbistand, som omhandler mer alvorlige tilfeller og der det kan være nødvendig for militært personell å utøve makt overfor sivilpersoner (Bistandsinstruksen, 2012 kap 3 & 4).

Bistandsinstruksen gir formelle rammer for bistand, men Forsvaret må i hvert enkelt tilfelle vurdere hvilke kapasiteter som anses best egnet til for å løse oppdragene. Det som imidlertid er verdt å merke seg, er at militære bistandsressurser i fredstid skal underlegges ansvarlig politimester, ha en sekundærrolle, og at det er politiet som skal være den som utfører de aktive handlingene. Forsvarets ressurser skal først og fremst være av støttende art, så langt det er mulig, ikke settes i kontakt med sivilbefolkningen (Bistandsinstruksen, 2012 § 5). Det skal heller ikke være en sammenblanding av politi og militære. Militære skal opptre som egne enheter, ha eget oppdrag og skal ledes av en utpekt sjef som leder styrken etter føringer fra politiet (Bistandsinstruksen, 2012 § 6).

Beslutningsprosedyrene beskrives i §§ 11 og 15. Når det gjelder alminnelig bistand skal stedlig politimester rette sin anmodning til Forsvarets operative hovedkvarter, som avgjør om

bistand kan gis (§ 11). Dersom anmodningen gjelder håndhevelsesbistand sendes anmodningen fra politimester, via Politidirektoratet, til Justis- og beredskapsdepartementet, som etter en vurdering eventuelt oversender anmodningen til Forsvarsdepartementet for avgjørelse (§ 15). Dersom det haster skal politimester, samtidig som bistandsanmodningen fremsendes formelt, sende en kopi eller på annen måte varsle Forsvaret slik at Forsvaret kan starte sine forberedelser (§§ 12 og 16). På denne måten spares verdifull tid.

Hjemmelsgrunnlag

Forsvaret og politiet er de to etatene i samfunnet som har en legitim rett til å bruke våpenmakt. Likevel har de to etatene ulike utgangspunkt med tanke på når makt kan anvendes. I følge generaladvokat Arne Willy Dahl, kan forskjellene forklares som at politiets doktriner handler om minimum bruk av makt, og mistenkte skal pågripes – ikke angripes. Eventuell bruk av dødelig makt skal kun skje i nødverge, eller dersom det forekommer rettstridige angrep mot mennesker eller vitale samfunnsinteresser. Militære doktriner innebærer at militære mål kan angripes. Det gjelder også stridende personer som tilhører fienden, selv om det ikke nødvendigvis handler om nødverge. Bruk av makt handler gjerne om maksimal styrke, for å redusere risikoen for at fienden kan påføre en selv skade eller tap (Dahl, 2008, s. 31). Så ulike utgangspunkt kan potensielt skape utfordringer når politi og Forsvar eventuelt skal samvirke, eller løse samme type oppdrag. I det følgende vil de viktigste bestemmelsene for Heimevernets hjemmelsgrunnlag beskrives, med hovedvekt på bistandsoppdrag til politiet i fredstid.

«I tilfelle krig eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare», kan Forsvaret kunne måtte overta politiets ansvar og oppgaver. Det fremgår av *Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold* fra 1950 (Beredskapsloven, 1950). Dagens situasjon er likevel slik at dette fremstår som en relativt hypotetisk problemstilling. Lovens relevans har vært diskutert i forhold til dagens trusselnivå, og det skal mye til for at det blir aktuelt (St.meld.nr. 39, 2003-2004, s. 22). Denne type situasjoner vil derfor ikke bli viet mye plass i oppgaven.

I fredstid er det gjeldende lovverk som regulerer hvilke maktmidler som er aktuelt. *Lov om politimyndighet i det militære forsvar* gir militært befal og militære vakter politimyndighet på

militært område. Det hjemler beskyttelse og vakthold av egne leire, anlegg og personell. Loven gjelder militært område, både permanent og midlertidig opprettet, og dets umiddelbare nærhet. Det handler enkelt sagt om leir- og objektvakthold, selv om det også kan omhandle militære fartøyer og kjøretøyer (Lov om militær politimyndighet, 1988).

Selve utførelsen av vaktholdet er regulert i et eget tjenestereglement for Forsvaret (Forsvarssjefen, 1996). Det bygger på de samme prinsipper som politiets våpeninstruks, og har således en restriktiv tilnærming til bruk av våpen. Det fremgår at bruk av våpen i fredstid kun skal forekomme i nødvergesituasjoner. Nødverge gjelder her i forhold til om vekten selv eller andre personer er i livsfare, men omfatter også forsøk på angrep mot vitale objekter der vesentlige sikkerhetsinteresser står på spill. Dog presiseres det at våpenbruk er siste utvei, og lempeligere midler skal være forsøkt eller vurdert (Forsvarssjefen, 1996 pkt 8). Utover våpenbruk omfatter også politimyndighet anledning til bortvisning, pågripelse eller ransaking og beslag. Dette er også tvangsmidler som følger av politimyndighet. Det gjelder både overfor militært personell og sivile som oppholder seg på militært område (Forsvarssjefen, 1996 kap 3).

Når oppdraget handler om bevoktning av sivile objekter, er det som oftest sivile regelverk som gjelder. Det dreier seg om tilfeller der oppdraget utføres i det offentlige rom, og myndighet som militær vakt ikke kan påberopes (Dahl, 2008, s. 371). *Politolovens § 20* gir politiet hjemmel for å tildele begrenset politimyndighet til personer som bistår politiet. Der det kan bli aktuelt å kontrollere, bruke makt eller gripe inn overfor sivile personer, vil det være nødvendig å kunne fremvise politimyndighet (Dahl, 2008, s. 371). Begrenset politimyndighet gis av stedlig politimester, og kan begrenses i tid og rom eller oppdragets art (Politoloven, 1995 § 20). Denne forståelsen uttrykkes også i Forsvaret bestemmelser for vakt og sikring (Forsvaret, 2009 pkt 2.3).

I utgangspunktet virker ansvarsforholdene oversiktlige og ryddige, selv om det i en hver situasjon vil være mange nyanser som kompliserer vurdering og utførelse. Trussel- og krisenivå vil kunne medføre at ulike formelle bestemmelser og engasjementsregler legges til grunn, samt at situasjonen vil kunne påvirke utførelsen. Spørsmålet er om Forsvaret generelt, og Heimevernet spesielt, er i stand til å håndtere situasjoner som kan strekke seg over hele kriseskalaen. Den militære tilnærmingens offensive karakter kan bli for hardhendt. På den annen side kan politiets mer defensive og tilsynelatende passive tilnærming, bli for forsiktig og lite egnet til effektiv bekjempelse av trusler. Dette vil bli diskutert senere i oppgaven.

Proporsjonalitet er et begrep som vil være sentralt i vurderingen om bruk av makt, og henger sammen med nødvergeparagrafen i Straffelovens § 48 (Straffeloven, 1902). Med det menes at det må være samsvar mellom trusselen og de maktmidler som settes inn for å håndtere trusselen. I praksis betyr det at dersom trusselen har høy alvorlighets- og farlighetsgrad, kan det være nødvendig å bruke dødelig makt, herunder skytevåpen. Der trusselen er lav vil det å skyte kunne være et uforholdsmessig grep. Eksempelvis vil et objekt kunne ha ulik verdi om det handler om en terrortrussel enn om landet står i fare for å bli angrepet av en annen stat. Eventuelle straffereaksjoner på handlinger begått av vaktmannskaper vil også påvirkes av dette (Løitegaard, 2013 [Intervju]).

I praksis innebærer det at bistandsoppdrag til politiet, sannsynligvis vil ha en mer restriktiv bruk av våpen enn om trusselen er væpnet konflikt eller krig. I denne oppgaven vil proporsjonalitet relateres til utfordringer heimevernssoldatene vil kunne stå overfor under bistandsoppdrag til politiet. Utfordringen er forholdet mellom dødelig og ikke-dødelig bruk av makt. Som det fremgår over er politiets doktrinære tilnærming til maktbruk en annen enn den militære. *Politolovens § 6* gir retningslinjer om mildest mulig maktbruk, og at graden av maktbruk skal være nødvendig for å løse oppdraget (Politoloven, 1995). I *Politiets våpeninstruks § 19* heter det at skytevåpen er siste utvei, og at lempeligere midler skal være forsøkt eller vurdert, samt at det skal være nødvendig for å kunne utføre oppdraget (Politiets våpeninstruks, 1989). Dette innebærer at heimevernssoldatenes militære tilnærming i noen tilfeller vil kunne vise seg å ikke være tilpasset fredstidsscenarier.

3 Heimevernets oppgaver i dag

Kapittel 2 har gjort rede for ulike aspekter i Heimevernets utvikling fra starten og frem til de senere år. Dette kapittelet vil omhandle Heimevernets roller og oppgaver i dag og hvilke faktorer som har innvirket på utviklingen. Som gjennomgangen over viser har det skjedd mye i Heimevernet, spesielt på lavere nivå. På et høyere plan har Heimevernets oppgaver vært relativt uendret under den kalde krigen (Gjeseth, 2008, s. 108). Rundt årtusenskiftet gjennomgikk imidlertid også Heimevernet en fornyingsprosess, slik resten av Forsvaret hadde gjort noen år tidligere. Denne endringen har hatt betydning for det Heimevernet vi ser i dag. Utviklingen i perioden anses som viktig for å kunne diskutere dagens situasjon. Jeg vil i det følgende først diskutere de militære oppgavene Heimevernet er blitt tildelt etter årtusenskiftet, før jeg tar for meg andre oppdrag som håndhevelsesbistand til politiet. Spesielt er det ett forhold som har vært sentralt i forhold til de oppgavene Heimevernet utfører i dag, nemlig kvalitetsreformen.

3.1 Kvalitetsreformen

Endringen i trusselbildet etter den kalde krigen, krevde at det måtte tenkes nytt rundt Forsvaret. Trusselen var ikke lenger klart definert, situasjonen var uoversiktlig og Forsvarets innretning og ressurstilførsel ble revurdert. Det var ikke lenger grunnlag for å fortsette med gamle, standardiserte planverk, og det «gamle» Forsvaret ble ikke lenger vurdert som relevant og måtte tilpasses situasjonen. Fra at trusselen tidligere var identifisert som en eventuell sovjetisk invasjon, skulle Forsvaret innrettes mot andre trusler som preget det nye trusselbildet i stadig større grad (Gjeseth, 2008, s. 38-42).

Heimevernet ble lite berørt i den første reformfasen på 1990-tallet. Mens de andre forsvarsgrenene gjennomgikk til dels dramatiske omstruktureringer, nedbemanning og budsjettkutt, ble Heimevernet i stor grad skjermet (Gjeseth, 2008, s. 111-112). Etter årtusenskiftet var det imidlertid ingen vei utenom. Nye oppgaver og andre krav krevde endringer. Til tross for at Heimevernet og Landsrådet ved flere anledninger tidligere hadde motsatt seg endringer i Heimevernet, var nå hele Heimevernet innforstått med at det ikke var mulig å fortsette som før (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 62-63).

Det har ikke vært lett å finne en klar definisjon eller forklaring på hva kvalitetsreformen er. Det kan se ut som at kvalitetsreformen anses som en prosess og ambisjon, og omfatter en rekke forhold som skal bidra til fornyelse og effektivisering av Heimevernet. Redegjørelsen, slik den fremstilles i *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003* er, etter mitt syn, den mest konkrete beskrivelse med tanke på oppgaver og organisering som anses nødvendig for å lykkes (Forsvarssjefen, 2003, s. 20-21). Derfor vektlegges denne beskrivelsen som forklaring på hva kvalitetsreformen innebar.

Som navnet indikerer, skulle kvalitetsreformen bidra til en kvalitetsheving i Heimevernet. Som for resten av Forsvaret måtte Heimevernets oppgaver gjennomgås. Måten Heimevernet tidligere hadde løst sine selvstendige oppgaver på var ikke lenger tilfredsstillende. Samtidig medførte de andre aktørenes nye oppgaver at Heimevernets tradisjonelle støtteoppgaver til disse ikke lenger var relevante (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 56-57). Nye trusler krevde dessuten nye svar. Forsvarssjefen besluttet derfor at også Heimevernet skulle få nye oppgaver, herunder å støtte i kampen mot terror og andre asymmetriske trusler. I tillegg skulle Heimevernet fortsatt ha ansvar for beskyttelse av vitale samfunnsfunksjoner, samt eskorte- og livvaktjeneste for statsledelsen, foruten støtteoppdrag som styrkebeskyttelse til allierte i Norge og grensevakt. Heimevernet skulle også ha offensive kapasiteter og være i stand til å bekjempe mindre styrker. Det ville kreve en betydelig innsats for å heve kompetansen og kvaliteten i hele organisasjonen. Heimevernet skulle derfor utvikles til å bli en moderne, fleksibel og oppgavebasert organisasjon med høy kvalitet (Forsvarssjefen, 2003, s. 20).

Denne oppgaveporteføljen ville kreve mye. Alt fra personlig utrustning til avdelingsmaterieell ville bli en betydelig investering, samt at det kompetanse- og ferdighetsmessig måtte settes inn store ressurser. Det var ikke realistisk at hele organisasjonen skulle beherske alt. Derfor ble det klart at det måtte differensieres i styrke kategorier. Det innebar ulik reaksjonstid, treningstid, materielle standard og oppgaver. Heimevernet ble inndelt i tre kategorier; innsatsstyrker, forsterkningsstyrker og oppfølgingsstyrker. Innsatsstyrkene skulle inneha høyest kvalitet, og dermed også kunne ivareta de mest krevende oppgavene. Innsatsstyrkene skulle bestå av 3000-5000 soldater på landsbasis. De skulle gjennomføre 6-20 treningsdager årlig og trenes og utrustes for å løse alle typer Heimevernsoppdrag (Forsvarssjefen, 2003, s. 20). Innsatsstyrkene skulle ha høy beredskap og signere frivillighetskontrakt. Grunnet et uklart

trusselbilde skulle de settes inn utfra situasjonsspesifikke behov, heller enn geografisk tilhørighet (St. prop. nr. 42, 2003-2004, s. 58-59). Forsterkningsstyrkene skulle trene cirka en uke i året og oppfølgingsstyrkene skulle trene 3-5 dager hvert annet eller hvert tredje år (Forsvarssjefen, 2003, s. 20). Selv om Heimevernet på denne måten prioriterte innsatsstyrkene foran andre, var håpet at det skulle betale seg på sikt. Meningen var at innsatsstyrkepersonell, etter kontraktens utløp skulle overføres til områdestrukturen og fylle sentrale stillinger der. Det skulle føre til en kvalitetsheving i hele Heimevernet (Bentdal, 2013 [Intervju]).

Kvalitetsreformen ble godt mottatt, og det ble besluttet at dette var veien å gå. Både Regjering, gjennom langtidsplanen for perioden 2005-2008 (St. prop. nr. 42, 2003-2004, s. 58-59), og Storting anbefalte Forsvarssjefens forslag, men la til grunn at kvaliteten måtte heves og at det burde satses på spesialstyrker i Heimevernet (Innst. S. nr. 234, 2003-2004, s. 58). Det antas at spesialstyrkene det her siktes til er innsatsstyrkene (Gjeseth, 2008, s. 113). De såkalte 016-avdelingene var en avdeling i innsatsstyrkene, men har opphørt som følge av endret oppgaveportefølje (Faremo, 2010). Selv om disse avdelingene hadde en del spesifikke oppdrag ut over ordinære innsatsstyrker, vil de i denne oppgaven inngå i omtalen som del av innsatsstyrken.

Daværende generalinspektør for Heimevernet, general Brovold, var meget positiv til denne innretningen på Heimevernet, og var en pådriver for å få gjennomført forslagene (Gjeseth, 2008, s. 112). For å lykkes mente han at antall Heimevernsdistrikter og mengden personell måtte reduseres. Ved å legge ned garnisoner og bygg, ville driftsutgiftene bli mindre, og personellreduksjon ville medføre færre soldater å bruke ressursene på. Denne interneffektiviseringen skulle muliggjøre økt aktivitet og investering, som igjen skulle føre til kompetansehevingen som måtte til for å kunne løse de nye oppgavene (Heimevernsbladet, 2003, s. 4-5).

3.2 Militære oppdrag

Til tross for litt usikkerhet når det gjelder hvilke oppgaver Heimevernet skal løse, legger nå Heimevernet følgende oppgaver til grunn: Territorielt ansvar, overvåking, kontroll og sikring av objekter og installasjoner, støtte til annen militær virksomhet, samt bistand til politiet og

samfunnet for øvrig ved behov (Heimevernsstaben, 2013 pkt 3.1). I det følgende vil noen av oppgavene beskrives og diskuteres. Støtte til annen militær virksomhet vil ikke bli utdypet, men det handler om at det ved behov vil være aktuelt å inngå sammen med andre avdelinger for å løse spesifikke oppdrag.

Territorielt ansvar

Som følge av nedskjæringene i Hæren på 1990-tallet startet diskusjonen om territorielt ansvar. Hæren var kraftig redusert og ikke lenger landsdekkende, samt at de avdelinger som utgjorde den territorielle beredskapen – nemlig feltkompaniene og den regionale kommandostrukturen – var i ferd med å bli nedlagt (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 50-56). Etter til dels uenighet og diskusjoner i Regjeringen, Landsrådet og Forsvaret, var det til slutt forsvarskomiteen i Stortinget som i 2001 besluttet at det var Heimevernet som utgjorde det territorielle landforsvar (Innst. S. nr. 342, 2000-2001, s. 36). Hvorvidt dette var å anse som en «seier» for Heimevernet eller Hæren kan diskuteres. For Heimevernet var det nok en fjær i hatten, og en erkjennelse av organisasjonens relevans. Samtidig viste det nytten av å ha landsdekkende tilstedeværelse og store ressurser i form av baser og personell. For Hærens del kan det tenkes at det var et prestisjenederlag, men samtidig muliggjorde dette et mer spisset fokus på Hærens øvrige oppgaver. Hæren kunne konsentrere virksomheten mot modernisering og bruke sine ressurser på mer krevende oppdrag. Foruten trening og øving på operasjoner hadde også bidrag til internasjonale operasjoner fått økt oppmerksomhet (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 55-56). *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003* kan gi et inntrykk av at Hærens snevrere oppdragsportefølje skulle kompenseres for, i form av meget ambisiøse og krevende målsetninger. Det ville antagelig ikke vært mulig dersom Hæren også skulle hatt det territorielle ansvar i samme form som tidligere.

Heimevernets tilnærming til territorielt ansvar kan oppleves som mer passiv og mindre krigersk enn det som var tilfelle med Hærens invasjonforsvar (Gjeseth, 2008, s. 114). Forsvarssjefens forsvarsstudie fra 2007 legger til grunn at «invasjon eller okkupasjon av Norge har ikke vært dimensjonerende for den operative strukturen» (Forsvarssjefen, 2007, s. 23). Nedskjæringene og reduksjoner i personell- og basestrukturen gjorde det ikke lenger mulig med landsdekkende tilstedeværelse. Langtidsplanen for perioden 2009-2012, sier at Heimevernet har

«det territorielle ansvaret, men skal ikke utgjøre territorielt landforsvar i tradisjonell forstand (St. prop. nr. 48, 2007-2008, s. 100). Det har derfor først og fremst fått betydning for distriktssjefene og -stabene. Territorielt ansvar er noe distriktssjefen forvalter på vegne av sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter, og innebærer ansvar for planlegging og ledelse av militær innsats i hele krisespekteret. I tillegg har Heimevernet ansvar for planlegging, koordinering og gjennomføring av sivil-militært samarbeid (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 98). Et diskusjonstema har vært om distriktssjefen også skal kunne lede andre styrker. Forsvarets operative hovedkvarter har uttalt at distriktssjefen skal kunne lede andre styrker, også fra andre forsvarsgrener (Forsvarets operative hovedkvarter, 2010 pkt 2). I hvilken grad heimevernsdistriktet er dimensjonert for å lede store styrker er imidlertid høyst usikkert (Vaagland, 2013 [Intervju]).

For distriktstabene har altså territorielt ansvar blitt en tilleggsoppgave, men for utøvelsen av tjenesten for den jevne heimevernssoldat er det lite som er forandret. Heimevernets hovedoppgave har helt fra begynnelsen av vært vakthold og sikring av viktige objekter og infrastruktur. Heimevernet har ikke vært ment å skulle være et invasjonforsvar og føre regulær strid, noe det heller ikke skulle gjøre nå. Det var ingen tanker om endringer i operasjonsmønster eller struktur for å etablere hær-lignende avdelinger. Objektsikring og sikring av kritisk infrastruktur mot angrep forble Heimevernets oppdrag også i forhold til territorielt ansvar.

Objektsikring

Ved siden av territorielt ansvar, er primæroppgaven for Heimevernet altså vakthold og sikring av sivile og militære objekter og installasjoner (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 97). Objektsikring er en oppdragsformulering som gis de respektive avdelinger, og defineres i Heimevernet som "taktisk oppdrag på tropps- og områdenivå som har til hensikt å hindre anslag (sabotasje og lignende) mot objektets vitale deler. I noen få tilfeller kan hensikten også være å hindre fiendtlig overtagelse av et intakt objekt" (Heimevernsskolen, s. 27).

Objektsikring kan deles inn i 3 kategorier, der det er ulike ansvarshavere. Avhengig av situasjonen vil Heimevernet måtte forholde seg til ulike regelverk. For det første har objekteier ansvar for forebyggende sikkerhet. For det andre har politiet ansvar for å sikre objekter mot kriminelle handlinger. I slike tilfeller kan politiet anmode Forsvaret om bistand, med bakgrunn i

Bistandsinstruksen. For det tredje har Forsvaret et selvstendig ansvar dersom det er en militær trussel mot landet eller objekter som kan påvirke «forsvarsevnen og det militære forsvar og som kan defineres som militære mål etter krigens folkerett». Militær objektsikring er ikke en del av avtalen mellom Forsvaret og politiet, og er regulert i forsvarssjefens nøkkelpunktdirektiv (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 55).

Selv om objektsikring høres ut som en enkel oppgave, kan det inneholde en rekke aspekter og oppdrag som krever til dels avanserte teknikker og høyt ferdighetsnivå. Objektsikring i dag kjennetegnes ved at det, i tillegg til å ha kontroll på selve objektet, tilstrebes å ha kontroll i umiddelbar nærhet av objektet for å hindre uvedkommende i å komme for nær til å påføre skade. Ideen er «tidligst mulig deteksjon, sterkest mulig reaksjon» (Hansen, 2007, s. 172). Prinsippene er (a) «sterkest mulig sikring av objektets vitale deler», der hensikten er å hindre uvedkommende direkte tilgang, samt tiltak for å beskytte mot avstandsleverte våpen. Videre skal (b) «tidligst mulig deteksjon», ved hjelp av forberedte tiltak, gjøre det enklere å avklare eller forhindre anslag. Endelig vil en beredskapsstyrke sørge for (c) «hurtig og korrekt reaksjon», ved at styrken kan rykke ut for å forsterke vakhold, identifisere eller håndtere potensielle trusler (Heimevernsskolen, s. 27-28). For å lykkes med dette, har Heimevernet satset på ulike typer avdelinger med ulike spesialiteter. Objektsikringsavdelingene er nærmest objektene, og har nærsikring. Overvåking og kontroll-avdelingene skal kontrollere området rundt, og eventuell trafikk inn mot, objektet. Endelig har man utrykningsenhetene, som kan rykke ut og håndtere eventuelle trusler eller uklarheter (Hansen, 2007, s. 172-186).

Noen objekter har også en sjøside. Disse skaper en ekstra dimensjon, blant annet ved at det kan være utfordringer i forhold til å holde kontroll den delen som er på sjøen. I slike sammenhenger er samvirke mellom Land- og Sjøheimevernet viktig for å ha god nok sikring.

Styrkebeskyttelse

Styrkebeskyttelse har en videre og mer omfattende betydning enn objektsikring, der objektsikring kan være en del av styrkebeskyttelse. Det finnes ingen egen definisjon, men begrepet kan synes å favne «summen av pro- og preaktive tiltak i forbindelse med beskyttelse av personell og materiell» (Bentdal, 2013 [Intervju]). Det kan være et stasjonært objekt, men

handler ofte om utenlandske styrker som kommer til Norge, som trenger beskyttelse eller vakthold. Det kan eksempelvis være utenlandske militære fartøy som ligger i en sivil havn. Dersom det skal være militært vakthold vil Forsvarets operative hovedkvarter eventuelt gi oppdraget til ansvarlig distriktssjef. Når slike objekter ikke forlegges på et militært område kan det, i dialog med politiet, etableres og defineres et midlertidig militært område. Militære mannskaper vil da kunne operere etter Forsvarets vaktinstruks og militær politimyndighet innenfor det begrensede område (Karlsen, 2013 [Intervju]; Fredriksen, 2013 [Intervju]). Til forskjell fra objektsikring omfatter det flere aktører, blant annet sivile instanser og andre aktører fra Forsvaret (Bentdal, 2013 [Intervju]).

3.3 Heimevernets oppgaver til støtte for politiet

Politiets ansvar

Politiets oppgaver fremkommer av *politiloven*. Forebygging av kriminalitet, beskyttelse av personer, eiendom og fellesgoder, samt opprettholdelse av ro og orden er politiets ansvar (Politiloven, 1995 § 2). Dette er uproblematisk i det daglige, og fungerer bra i en normalsituasjon. Derimot vil politiets evne til å ivareta sine oppgaver i en krisesituasjon ikke alltid være tilstrekkelig. Da må politiet noen ganger anmode om støtte, eventuelt overlate ansvaret til andre, og Heimevernet er en aktuell bistandsaktør.

I de fleste tilfeller av krisehåndtering er ansvarsforholdene klare. Grensen går mellom eksterne og interne trusler, men noen gråsoner finnes (Espenes, 2010 kap 17). Det kan dreie seg om ressursmessige hensyn, eller at truslene er av en slik karakter at det eksempelvis kun er Forsvaret som besitter midlene for å håndtere dem. Etter angrepene i USA 11. september 2001, ble det bestemt at Forsvaret skal ha et selvstendig ansvar for å håndtere spesielle situasjoner. Det handler om terrortrusler der omfanget vurderes som mer enn det politiet kan håndtere, eller angrep på olje- gassinstallasjoner som kan settes i en sikkerhetspolitisk kontekst. Videre finnes det situasjoner der noen forsøker å kapre et fly i luften og må avskjæres (Espenes, 2010, s. 282). I utgangspunktet er dette oppgaver for politiet, men politiet besitter ikke ressurser for å kunne håndtere dem. Det kan oppleves som en utfordring å definere type krise, og dermed også vanskelig å plassere ansvaret. Likevel er hovedregelen at trusler som ikke er av

sikkerhetspolitisk karakter er et politiansvar, og Forsvaret skal opptre som støtte til politiet (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 53). Når Forsvaret er i en slik støtterolle skjer det på politiets premisser, inklusive sivilt regelverk (Forsvaret, 2009 pkt 2.3).

Totalforsvarskonseptet

Totalforsvarsordningen har altså eksistert i mange år, men et modernisert konsept ble beskrevet i Langtidsplanen for Forsvaret 2005-2008 (St. prop. nr. 42, 2003-2004, s. 47). Til forskjell fra den gamle ordningen, som la hovedvekten på det sivile samfunns støtte til Forsvaret i tilfelle krig, er konseptet nå at det skal være gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn, i hele krisespekteret (Innst. S. nr. 234, 2003-2004, s. 21). Det innebærer at Forsvaret har måttet ta inn over seg oppgaver som ikke kun er av militær art. Som jeg så vidt var inne på i kapittel 2.5, har ikke dette vært ubetinget positivt mottatt i de militære rekker. Forsvaret og Heimevernet ønsker primært å bruke sine ressurser på sine militære oppgaver (Børresen et al., 2004, s. 245). Men innad i Forsvaret har det vært argumentert for at Forsvaret burde få ansvar for oppgaver som er i grenseland mellom politi og Forsvar. Som allerede nevnt skjedde dette på 1970-tallet, da terrortrusselen kom for alvor. I 2004 ble Heimevernet beskyldt for å spise seg inn på politiets ansvarsområde, ved at det ble trent på rene politioppgaver uten at dette var tilstrekkelig koordinert med politiet (Skogan, 2009, s. 47-48). I den senere tid har det vært diskusjoner om spesialstyrkenes rolle i terrorberedskapen i Norge, der det tas til orde for at spesialstyrkene bør bli mer tilgjengelig for politiet (NRK, 2013a). I politiet har disse argumentene, i følge hovedtillitsvalgt Lasse Roen i Politiets sikkerhetstjeneste, blitt møtt med frustrasjon, og Forsvaret anklages for å bruke denne saken for å få økte ressurser. Roen argumenterer med at i stedet for å ruste opp en støtteressurs, bør heller politiet tildeles de midler som er nødvendig for å løse sine oppgaver, herunder terrorbekjempelse (NRK, 2013b). Ansvarsforholdene bør være klare, men også i fremtiden er det sannsynlig at politiet må be om ekstern bistand når det gjelder terrorbekjempelse og –beredskap (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Derfor kan slike anklager virke lite konstruktive.

Denne diskusjonen viser at Forsvaret og Heimevernets støtte til det sivile samfunn er et gjennomgående tema i flere fora. Heimevernet skal ha en sentral rolle i nasjonal krisehåndtering

(St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 97). Gjennom intervjuene har jeg fått bekreftet at denne forståelsen også gjennomsyrrer Heimevernets organisasjon og legges til grunn for virksomheten.

Hvordan Heimevernet tilnærmer seg oppgavene til støtte for politiet

Heimevernet dimensjoneres, utrustes og trenes med tanke på oppdragsløsning i rammen av sikkerhetspolitisk truende situasjoner, det vil si væpnet konflikt eller krig (Heimevernsstaben, 2013 pkt 3.2). Det innebærer at prioritet i treningen legges på militære oppdrag. Med den allerede begrensede tiden Heimevernet har til trening, brukes således ikke mye tid på oppdrag som er til støtte for politiet. I følge Guttorm Bentsdal ved Heimevernets skole- og kompetansesenter (Heimevernsskolen) har Heimevernet nok med å forholde seg til, og bli god på, sine primære oppdrag (Bentsdal, 2013 [Intervju]). Likevel kan et scenario, som del av en øvelse, gjøre at avdelingene trener på sine sekundæroppdrag, men det er ikke den overordnede hensikten med øvelsen (Karlsen, 2013 [Intervju]). Fungerende sjef i HV 02, Per Olav Vaagland, mener at trening på de skarpeste militære oppgavene, herunder å løse skudd, gir gode forutsetninger for å løse andre oppgaver, også støtte til politiet (Vaagland, 2013 [Intervju]). Heimevernets prioritering og tankegang er forståelig, og det er kanskje ikke noe alternativ til denne prioriteringen.

I dette ligger også at Heimevernet løser sine oppgaver på militært vis. Det vil si at det er militær stridsteknikk og –taktikk som legges til grunn (Bentsdal, 2013 [Intervju]). Det innebærer bruk av militære våpen, bruk av avdelingsvåpen og en tilnærming til oppdragsløsningen som kan virke mer offensiv og aggressiv enn hva som kjennetegner politiets oppdragsløsning. Bruk av avdelingsvåpen er kjent taktikk i Forsvaret, men vektlegges i mindre grad i politiet.

Dette er hva politiet får, når det ber om håndhevelsesbistand fra Heimevernet. Tid til trening og øving gir Heimevernet begrenset anledning til å skulle tilpasse seg politiets våpen eller taktikk. Derfor gjør Heimevernet det det kan best, og det er den militære måten å løse oppdrag på. Dog skal det sies at Heimevernet trener på ulike scenarier. Det er blant annet utviklet et konsept for trening i maktanvendelse der det ved hjelp av videokamera og levende markører trenes på situasjoner langs hele kriseskalaen. Ved hjelp av samband og dyktige markører vil ethvert scenario tilpasses og utvikles ut fra soldatenes handlemåte.

(Heimevernsbladet, 2012, s. 28-29). På den måten blir det realistisk og lærerikt, men tidkrevende siden det kun kan trenes én soldat om gangen. Heimevernets militære fokus i trenings- og øvingssammenheng gjenspeiles også under trening i maktanvendelse. Det betyr at det militære regelverket legges til grunn i alle scenarier. Det trenes ikke på å forholde seg til sivilt regelverk, som for eksempel politiinstruksen eller politiets våpeninstruks (Løitegaard, 2013 [Intervju]).

Det er en viss uenighet i Heimevernets tilnærming til ulike lovverk. På den ene siden er Heimevernets oppfatning at det ikke er tilstrekkelig tid til å skulle sette seg inn i, og beherske, flere typer lovverk (Bentdal, 2013 [Intervju]). Argumentet er at Heimevernet er en militær ressurs, også som støtte til politiet (Løitegaard, 2013 [Intervju]). På den annen side er realiteten at Heimevernet blir tildelt begrenset politimyndighet i forbindelse med håndhevelsesbistand til politiet (Staurset, 2013 [Intervju]; Vaagland, 2013 [Intervju]; Fredriksen, 2013 [Intervju]). Også Forsvarets egne bestemmelser for vakthold og sikring legger til grunn at politiets instruksverk skal gjelde i forbindelse med bistand til politiet (Forsvaret, 2009 pkt 2.3).

3.4 Delkonklusjon

Selv om Heimevernet tilsynelatende ikke er ment å skulle løse mange oppgaver, stilles det krav til både ferdighetsnivå og kompetanse. Kvalitetsreformen har tilsynelatende ført til bedre forutsetninger for å kunne utføre sine oppgaver, men personellreduksjonene har samtidig medført et større antall oppgaver for de enkelte soldatene og avdelingene. Selv om oppgavene kan virke overkommelig, vil det fortsatt kreve gode enkeltmannsferdigheter og tidvis avansert trening for å lykkes.

Totalforsvarskonseptet innebærer gjensidig støtte, hvilket betyr at etater og aktører har et gjensidig ansvar for å støtte der ansvarlig etats ressurser ikke strekker til. Ansvarsforholdene mellom politiet og Forsvaret er i utgangpunktet klare. Når det ikke handler om eksterne trusler er det politiet som har ansvaret for å løse problemet eller krisen. Forsvaret og Heimevernet vil eventuelt komme i en støtterolle. Dog har fra tid til annen vært diskusjoner rundt ansvarsforhold. Dette kan bero på kamp om ressurser, men det kan også bero på en interesse av å bidra med det en kan.

For Forsvaret generelt, og Heimevernet spesielt, vil det å skulle forholde seg til trusler langs hele kriseskalaen være utfordrende. Situasjonene kan fortone seg som veldig ulike, og med begrenset tid til trening og øving vil primæroppgavene måtte prioriteres. Det betyr at trening på oppgaver til støtte for politiet får lavere prioritet, og Heimevernets soldater har således et dårligere utgangspunkt i slike scenarier enn om det skulle vært i en militær sammenheng. Heimevernets militære tilnærming til politioppgavene kan i verste fall være i strid med politiets måter å håndtere hendelser på, og skape forvirring i forhold til oppdragsløsningen. De juridiske diskusjonene viser at uttalt tilnærming ikke stemmer helt overens med praksis.

4 Heimevernets forutsetninger for oppdragsløsning

I de foregående kapitlene er Heimevernets utvikling og oppgaver beskrevet. Det viser en organisasjon som opererer i skillet mellom det sivile samfunn og det militære. På den ene siden er Heimevernet en militær organisasjon på lik linje med de andre forsvarsgrenene. På den annen side har nok Heimevernet blitt oppfattet som annerledes som følge av at personellet i det daglige innehar helt andre roller i samfunnet. Det har gjort Heimevernet til det «limet» mellom det sivile samfunn og Forsvaret det var ment å være, blant annet gjennom at soldatene i utøvelsen av heimevernstjenesten fortsatt opererer i nærmiljøet. Samtidig viser fremstillingen at Heimevernet har vært alt annet enn en homogen organisasjon. Personell med til dels svært ulik motivasjon, bakgrunn og posisjon i samfunnet, kan tidvis sies å ha ført til utfordringer i forhold til ledelse og evne til å løse pålagte oppgaver. Samtidig har denne sammensetningen skapt en del muligheter med tanke på nettverk og tilgang på ressurser som Forsvaret for øvrig ville strevd med å få tak i.

Hvilke ressurser har så Heimevernet til å løse de forannevnte oppgavene? Og hvilke forutsetninger er lagt til grunn for at det skal være mulig? Dette kapitlet vil blant annet ta for seg personell- og ressursmessige forhold som innvirker på Heimevernets evne til å kunne løse oppgavene. Personellet er den viktigste ressursen Heimevernet har. Samtidig er personell også en begrensning i forhold til treningsstandard og den enkeltes soldats bakgrunn. Det vil innvirke på evnen til å skulle løse situasjoner som kan være meget ulike de oppgaver soldatene har i sitt daglige, sivile virke. Uansett den enkelte soldats potensial, så vil tid til trening påvirke i hvilken grad tilfredsstillende ferdighetsnivå kan oppnås. Det gjelder innen alle områder i samfunnet – også i Forsvaret og Heimevernet. Jeg vil også komme inn på hva som møter personellet i Heimevernet. Spesielt vil jeg komme inn på utrustning og materiell, hva som vektlegges med tanke på oppdragsløsning, både når det gjelder kompetansebehov og –krav og hvordan trening og øving er tenkt gjennomført.

4.1 Personell

Som allerede nevnt i kapittel 2 er Heimevernet særdeles desentralisert, og kjennetegnes ved utpreget lokal tilstedeværelse over hele landet. Personellet blir i første omgang rekruttert ut

fra bosted for å kunne settes inn i lokalområdet ved behov. Normalt har ikke antallet soldater vært et problem, men etter at andelen som gjennomfører militærtjeneste har sunket de senere årene, kan enkelte Heimevernsdistrikter få problemer med å fylle opp strukturen. Dersom denne trenden fortsetter, eller Forsvaret går mer i retning av profesjonelle soldater, er det grunn til å tro at rekrutteringsproblemet også vil merkes for flere heimevernsdistrikter (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 77-78). Den positive effekten av at færre gjennomfører militærtjeneste, er at de som faktisk gjør det ofte er selektert og motivert, og har gode forutsetninger for å gjøre en god jobb.

Men å få en person inn i en stilling er en ting, kompetansen og ferdighetsnivået er noe annet. Rekrutteringsprosessen er viktig for å få en mest mulig komplett og helhetlig sammensatt organisasjon. Men det krever at Heimevernets avdelinger er spesifikke og klare på hva slags kompetanse som til enhver tid behøves, og kaller inn personell deretter. Sivil kompetanse personellet har ervervet seg er også viktig. I mange tilfeller er denne kompetansen vel så relevant for å løse dagens utfordringer som militær bakgrunn. Dersom rekrutteringsprosessen gjøres grundig og godt, vil allerede opparbeidet kompetanse utnyttes og tiden kan brukes mest mulig effektivt til Heimevernsspesifikke forhold. Dette poengteres i Heimevernets nye utdannings-, trenings- og øvingspolicy, og viser at Heimevernet tar dette på alvor (Heimevernstaben, 2013 kap 7).

Likevel er Heimevernet sårbart i forhold til å få det riktige personellet. Heimevernet er priggitt det personellet som de andre forsvarsgrenene har utdannet, samt at om lag en tiendel er motivert til frivillig å skrive kontrakt med innsatsstyrkene. Det siste er fordi mye av Heimevernets rasjonale baseres på at innsatsstyrkene holder et godt ferdighets- og kompetansenivå. Uten dette mangler Heimevernets evne til å løse oppdrag på kort varsel. Men det har vist seg utfordrende å rekruttere gode nok soldater til innsatsstyrkene. HV 02 opplevde høsten 2012 at de fleste som ble tatt opp i innsatsstyrkene ble tatt opp grunnet god innsats, og ikke på grunn av gode soldatferdigheter. De må derfor gjennom omfattende opplæring innen grunnleggende militære ferdigheter for å kunne være på et godt nok nivå (Vaagland, 2013 [Intervju]). Dette er ikke i tråd med Heimevernets egne ønsker, og det er heller ikke i tråd med intensjonen i kvalitetsreformen. Tanken med kvalitetsreformen var at det skulle være ulike kategorier i Heimevernet, der innsatsstyrkene skulle være de best trente, skulle kunne løse alle Heimevernets oppgaver og ha kort responstid (St. prop. nr. 42, 2003-2004, s. 59). Dersom det

viser seg at det ikke er nok frivillige, motiverte og kompetente soldater til å søke seg inn i innsatsstyrkene, vil det kunne bli problematisk å opprettholde det nivå som kreves. I ytterste konsekvens vil det bety at Heimevernet ikke klarer å inneha det ferdighetsnivå som er nødvendig for å opprettholde den korte responstiden som er forutsatt.

4.2 Materiell

Heimevernssoldater oppbevarer, som tidligere nevnt, sin personlige utrustning hjemme for å kunne ha kort reaksjonstid og høy beredskap. Heimevernet er lett oppsatt, og materiellmengden holdes på et minimum. Under trening og øving benyttes det materiellet den enkelte soldat har og er ment å bruke ved eventuelt skarpe situasjoner (Heimevernstaben, 2013 kap 8).

Heimevernet arvet tidligere materiell fra de andre forsvarsgrenene (Bjerga & Gjeseth, 2010, s. 40). Det var ofte en fordel for soldatene, siden de da kjente igjen materiellet fra tiden de selv hadde avtjent militærtjeneste. I dag er situasjonen noe annerledes. Kvalitetsreformen medførte at Heimevernet måtte ha moderne og tidsriktig utstyr (Heimevernsbladet, 2003, s. 4-5). Oppdragene krevde bedre materiell, samtidig som at Heimevernet skulle kunne inngå i oppdragsløsning sammen med andre. For å få til effektivt samvirke krever det til en viss grad samme type utstyr. For de mest prioriterte delene av Heimevernet er situasjonen slik at de bruker mye av det samme materiellet som benyttes i resten av Forsvaret.

Imidlertid har ikke hele Heimevernet blitt like modernisert. Spesielt gjelder det områdestrukturen utenom innsatsstyrkene. Deler av Heimevernet bruker fortsatt gammelt materiell og arv fra andre deler av Forsvaret. I noen tilfeller er det materiell som ikke lenger er i bruk i Forsvaret for øvrig, og som derfor få kjenner til. Et eksempel er våpen. Mens de andre forsvarsgrenene har byttet ut sine AG-3 geværer med HK 416, er store deler av områdestrukturen fremdeles oppsatt med AG-3 (Forsvaret, 2012b, s. 19). Det betyr at omskolering på våpen vil være noe av det viktigste å ta tak i når Heimevernet mottar soldater. Andre materielltyper, som eksempelvis samband, ingeniørmateriell, kjøretøy og så videre, er delvis det samme som Forsvaret for øvrig benytter. Med det menes at Heimevernet benytter noe av det samme, men ikke alt moderne og teknologisk krevende materiell, som finnes i de andre forsvarsgrenene. Det

innebærer likevel ikke store utfordringer, da dette som oftest er mindre krevende å bruke enn avansert og teknologisk nyere materiell. Dette har sine fordeler, siden treningshyppigheten ikke gjør det mulig å skulle opprettholde gode nok ferdigheter på alt moderne materiell. Likevel er det en del begrensninger som ligger i dette, da prosedyrer og rutiner kan være tungvinte og lite effektive sammenlignet med hvordan det ideelt sett kan være. Det betyr også at deler av Heimevernet ikke alltid vil være like enkle å samvirke med, som ønskelig.

4.3 Kompetansebehov og –krav

Manglende kompetanse- og ferdighetsnivå vil i verste fall gjøre Heimevernet irrelevant, dersom soldatene ikke kan settes inn i oppdragsløsning på kort varsel. Dette gjelder både innsatsstyrkene og områdestrukturen, spesielt med tanke på de vanskeligste og mest risikofylte oppdragene, herunder håndhevelsesbistand til politiet. Heimevernets antall soldater på 45 000 kan gi inntrykk av at det er en enorm kapasitet og store styrker som kan settes sammen. Det som imidlertid er viktig å ta inn over seg er at det er store forskjeller mellom de ulike kategoriene. Som nevnt i kapittel 3.1, skal kategoriseringen og differensieringen sikre at de mest potente og høyest prioriterte delene av Heimevernet får tilstrekkelig trening og utrustning til å løse de vanskeligste oppdragene (St. prop. nr. 42, 2003-2004, s. 59). Det betyr at ikke hele strukturen holder et like høyt nivå, og det kan ikke forventes at alle besitter den samme evnen til å utføre alle Heimevernets oppgaver. I tillegg er Heimevernet organisert i ulike områder, tropper og avdelinger med ulike spesialiteter. Det handler om sanitet, militærpoliti, jegeravdelinger, hundetropper og innsatstropper, for å nevne noen (Forsvaret, 2012b, s. 8). Disse avdelingene har ulik kompetanse, som gir ulike forutsetninger for å kunne fylle en operativ rolle til støtte for politiet. Det innebærer at Heimevernet, eventuelt Heimevernsdistriktet, ikke kan mobiliseres i den tro at flere tusen soldater står klare til å løse ethvert «politioppdrag» til enhver tid. Paradokset er at selv om Heimevernet er mange, er utfordringen å kunne stille «i bredden» (Vaagland, 2013 [Intervju]). Med det menes at Heimevernet ikke er i stand til å stille med alt samtidig. Det skyldes delvis de ulike kategoriernes beredskapstid, samt at det ikke er avdelingsmateriell i tilstrekkelig mengde (Vaagland, 2013 [Intervju]).

Heimevernet opererer med ulike klar-tider. Klar-nivået tar utgangspunkt i at avdelingen skal være organisert i henhold til planlagt struktur, og i stand til å løse sitt oppdrag beskrevet i

gjeldende planverk for den enkelte avdeling. Planverket reguleres med bakgrunn i Forsvarssjefens operative krav, som igjen danner grunnlag for hvor raskt avdelingen skal kunne settes inn i oppdragsløsningen. Beredskaps-klar defineres ut fra hvilket nivå de enkelte avdelinger må være på til enhver tid, for å bli klar innen gitte tidsfrister (Heimevernsstaben, 2013 vedlegg A). På den ene siden gjenspeiler dette noen av Heimevernets begrensninger og dets evne og relevans til å yte innsats på kort varsel. Ikke alle forventes å være klar til å settes inn i oppdragsløsning umiddelbart. På den annen side legger planverket altså til grunn at mens deler av styrken kan settes inn raskt, starter andre deler klargjøring og trening for eventuelt å kunne avløse de avdelinger som først ble satt inn. I sum betyr dette at responstiden varierer, men at det er god utholdenhet og seighet i organisasjonen (Vaagland, 2013 [Intervju]).

Evne til oppdragsløsning kan vurderes på ulike måter. Heimevernsstaben mener at det er viktigere å komme raskt i gang med avdelingens oppdragsløsning enn at utførelsen er 100 % fra starten av (Heimevernsstaben, 2013 vedlegg A, pkt 4). Det kan synes som at Heimevernet anser oppdragsløsning som igangsatt når avdelingen er på plass. Det viser evne til å møte opp, men sier ingenting om hva soldatenes status og ferdigheter, og hva de eventuelt er i stand til å utføre. Disse forholdene henger sammen, og ferdighets- og kompetansenivået vil ofte være avgjørende for om oppdraget kan løses. På den annen side vil avdelingenes oppdrag være bestemmende for hvilke bærende og grunnleggende ferdigheter som kreves.

Heimevernet har få prosedyrer eller rutiner for å kvalitetssikre soldatenes ferdighetsnivå. I følge Bentsdal forholder Heimevernet seg til operative krav, og krav satt av fagmyndigheten eller overordnet nivå. Tid til trening og øving gir ikke anledning til at alle kan gjennomgå alle sertifiseringer. I så fall ville en stor del av tiden gå med til sertifisering, noe som gir mindre tid til å trene på sine oppdrag (Bentsdal, 2013 [Intervju]). Til sammenligning må polititjenestemenn som skal delta på skarpe oppdrag, gjennomgå og årlig bestå opplæring og tester (St.meld. nr. 42, 2004-2005, s. 71). Også Forsvarets bestemmelser for vakt og sikring krever årlige godkjenningssprøver for bruk av våpen (Forsvaret, 2009 vedl A pkt 6). I følge Bentsdal gjelder dette kun personell som har dette som heltidsoppgave. Objektsikring faller utenfor dette regelverket (Bentsdal, 2013 [Intervju]). Manglende kontroll og oversikt over ferdighetsnivå gjør det utfordrende å vurdere Heimevernets kvaliteter og ferdigheter. Det kan bety at soldatene ikke har de nødvendige forutsetningene til å utføre oppdragene de er ment å løse.

4.4 Trening og øvelser

De spesifikke oppdragene er dimensjonerende for Heimevernet, og trening og øving spisses direkte inn mot primæroppdraget eller -oppdragene. Forsvarssjefens operative krav danner grunnlag for oppdraget (Heimevernsstaben, 2013 Vedlegg A). Det vil medføre ulike behov avdelingene imellom, avhengig av oppdragets art. Oppdraget danner grunnlag for planverket, og er følgelig styrende for utdanningen som gjennomføres. For Heimevernet virker dette som en nødvendig tilnærming. For å bli god nok må det foretas prioriteringer, noe som betyr at noe må velges bort. For å få maksimalt utbytte av treningen er det, i følge Bentsdal, nødvendig å være bevisst på de valg som gjøres, og være litt kynisk i forhold til hva det skal trenes på. Da må det som ikke har prioritet velges bort (Bentsdal, 2013 [Intervju]). Det understreker viktigheten av å prioritere de riktige tingene, og trene på det som er relevant for oppdraget. Ifølge Heimevernsstaben skal de som har ansvar for spesifikke objekter helst trene fysisk på objektene eller i nærheten av disse, for å få maksimalt utbytte (Karlsen, 2013 [Intervju]).

Trening og øving praktiseres etter selvoppsettingsprinsippet. Det innebærer at de enkelte område- og avdelingssjefer er ansvarlig for utarbeidelse av planverk, planlegging og trening for sine spesifikke oppdrag (Heimevernsstaben, 2013 pkt 3.2). Derfor anses befals- og spesialistutdanning som det viktigste i Heimevernet, og skal prioriteres (Heimevernsstaben, 2013 pkt 3.4). Denne måten å drive på er krevende og hensiktsmessigheten kan diskuteres. Det er kanskje ikke noe alternativ til denne tilnærmingen, men det stiller store krav til personer som har dette som et bi-verv. Årlig trening av befal og spesialister er derfor viktig for å sikre at disse får optimale forutsetninger for å gjøre en best mulig jobb for sine avdelinger (Karlsen, 2013 [Intervju]).

Det er den enkelte sjef som melder status på avdelingen med tanke på nivå og klar-tid, selv om det til slutt er distriktssjefen som godkjenner avdelingen (Karlsen, 2013 [Intervju]). En slik form for egevaluering er til god hjelp for å vurdere i hvilken grad målsetningen for treningen oppnås. Dog vil en ordning der en selv bedømmer egne prestasjoner og ferdigheter, være subjektiv og potensielt kunne ha en del svakheter. Det kan medføre risiko for at eget ønske om å lykkes overskygger det selvkritiske og objektive synet som utenforstående vil ha. Når det er sagt, gjennomføres ekstern evaluering i form av taktisk og operativ evaluering. Taktisk

evaluering gjennomføres av Heimevernsskolen, der det legges vekt på avdelingenes treningsnivå og operative evner i henhold til satte krav. Operativ evaluering gjennomføres av Forsvarets operative hovedkvarter, men denne evalueringen tar stort sett for seg distriktstabenes evne til å planlegge og lede operasjoner (Heimevernsstaben, 2013 vedl C). Taktisk evaluering gir delvis anledning til å kontrollere enkeltpersoner, men det kan være tilfeldig i forhold til soldaten(e) som bemanner en posisjon på selve evalueringstidspunktet. I sum kan dette gi gode vurderinger, men det avhenger av hvor ofte de enkelte avdelingene blir evaluert og hva som vektlegges fra gang til gang.

Ser man Heimevernet under ett er altså treningsmengde og øvingsfrekvens veldig ulik. Med det følger også varierende ferdighetsnivå og evne til å kunne løse ulike oppgaver. De senere årene har vært preget av lite trening og øving. I 2009 var det ingen ordinære treninger for områdestrukturen, og i 2010 var det kun trening i begrenset omfang (Forsvaret, 2010). Men øvingshyppigheten er nå på vei opp igjen. Målet er at 90 prosent av innsatsstyrkene og 50 prosent av områdestrukturen skal trenes årlig innen utgangen av 2016 (Forsvarsdepartementet, 2012, s. 96). Det betyr at 62% av strukturen trener hvert år (Karlsen, 2013 [Intervju]).

Heimevernet legger til grunn at trening annethvert år kan opprettholde et nivå. Skal nivået økes må det trenes to år på rad (Heimevernsstaben, 2013 vedl A, pkt 2). Det er grunn til å tro at det da må trenes på de samme ferdighetene, og ikke trene på ulike ferdigheter fra det ene året til det andre. Det antas også at nivået Heimevernet ser for seg, i stor grad vil innvirke på en slik teori. Men det forsterker og underbygger Heimevernets tilnærming ved å være kynisk, og foreta harde prioriteringer i forhold til hva det skal trenes på og hva som skal beherskes.

4.5 Delkonklusjon

Som kapittel 4 viser, er det mange forhold som påvirker Heimevernets evne til å løse oppgavene. Personellet er en viktig ressurs for å lykkes. Samtidig kan personellet være den viktigste årsaken til å mislykkes, dersom ikke forutsetningene legges til rette for å tilegne seg nødvendige ferdigheter og kompetanse. Kvalitetsreformen bragte med seg ideer om differensiering for å kunne gi deler av strukturen bedre forutsetninger enn resten. Det har delvis lyktes, da spesielt innsatsstyrkene har oppnådd meget stor fremgang og god kvalitet. Dessverre kan det ha ført til at deler av områdestrukturen har fått mindre trening og øving, og følgelig

dårligere forutsetninger for å oppnå tilfredsstillende kompetanse og ferdigheter. Det innvirker på Heimevernets responstid. Mens deler av Heimevernet kan settes inn i oppdragsløsning på kort varsel, trenger store deler av områdestrukturen lengre tid.

Samtidig er det personell i Heimevernet som innehar spesialfunksjoner, som ikke automatisk besitter gode nok forutsetninger for å kunne settes inn i situasjoner til støtte for politiet. Det er viktig å merke seg når det snakkes om Heimevernets høye antall soldater. Alle kan ikke brukes til alt. Dette, sammen med delvis manglende oversikt over kvalitets- og ferdighetsnivå, bidrar til at Heimevernets faktiske bidragsevne fremstår som usikker. Selvoppsettingsprinsippet og at avdelingenes evne til å løse sine oppdrag vurderes som viktigere enn bærende ferdigheter, kan også diskuteres. Denne tilnærmingen avhenger av mange sjefer på lavt nivå og deres prioriteringer og forutsetninger. Resultatet vil derfor kunne oppfattes som uforutsigbart.

5 utfordringer for Heimevernet

I de foregående kapitlene har jeg forsøkt å gi en forståelse for hva Heimevernet er, samtidig som jeg har gitt et historisk overblikk over utviklingen fra opprinnelsen frem til i dag. Videre har jeg presentert Heimevernets oppdrag og hvilke forutsetninger som legges til grunn for å løse disse oppdragene. Trusler langs hele kriseskalaen krever ulik tilnærming og ulike måter å løse oppgavene på. Det faktum at Heimevernets soldater til daglig innehar gjøremål som er ganske så forskjellig fra Heimevernstjeneste, samt at treningsmengden er begrenset, kan by på utfordringer. Derfor er det grunn til å være kritisk til Heimevernets forutsetninger for å løse oppdragene med tilfredsstillende kvalitet. Tid til trening og forberedelse er en naturlig begrensning i forhold til hvilket nivå det er mulig å oppnå, og følgelig hvilke oppdrag som kan løses. Dette kapitlet vil ta for seg noen av momentene som er belyst i de forgående kapitlene, og forsøke å se disse i sammenheng. Samtidig vil også noe av det som allerede er berørt, bli diskutert i et noe annet lys enn tidligere. Det har sammenheng med at noen av momentene griper i hverandre og kan derfor vurderes på flere måter.

5.1 Oppgavene

Ambisjonsnivå

Oppgaveporteføljen som ble beskrevet i langtidsmeldingen for 2005-2008 viser at ambisjonsnivået var høyt for Heimevernet. I tillegg til oppgaver som styrkebeskyttelse og sikring av andre militære styrker, forsterke grensevakt og annen militær tilstedeværelse, skulle Heimevernet yte støtte til sivile myndigheter. Spesielt ble det nevnt støtte til politiet i forebygging og bekjempelse av terroranslag (St. prop. nr. 42, 2003-2004, s. 59). Det kan tenkes at ambisjonsnivået var *for* høyt, og at det ikke er realistisk å skulle beherske alt når treningsmengden er 5 til 20 dager årlig, eventuelt annet hvert år. Likevel ble de samme oppgavene, sammen med videreføring av kvalitetsreformen og tett samarbeid med sivile myndigheter, også lagt til grunn i langtidsmeldingen for perioden 2008-2012 (St. prop. nr. 48, 2007-2008, s. 83). Imidlertid har nåværende langtidsmelding (2012-1016), som nevnt tidligere i oppgaven, en annen ordlyd. I denne omtales ikke oppgavene som tidligere var eksplisitt nevnt,

men fokuserer på Heimevernets ansvar for vakthold og sikring av militære og sivile objekter, samt oppgaver i forbindelse med sivilt-militært samarbeid (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 97). Det kan tyde på en ambisjonsreduksjon, og erkjennelse av at Heimevernet ikke kan ha en for bred oppdragsportefølje.

På den annen side kan det ses som et svar på det endrede trusselbildet, og at oppmerksomheten dreies fra statssikkerhet til samfunnssikkerhet. I tidligere offisielle dokumenter har det vært klart at det er militære oppgaver som skal være dimensjonerende for Forsvaret. Nå stadfestes det at også støtte til det sivile samfunn skal vurderes i forbindelse med innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 48). Siden Heimevernet har fått ansvar innen sivilt-militært samarbeid, er det grunn til å tro at det vil innvirke på Heimevernets virksomhet i økende grad. Dersom det er slik at Heimevernet nå skal løse færre, og kanskje ikke så krevende oppgaver, kan det være hensiktsmessig. En bred oppdragsportefølje krever at soldatene behersker et bredt spekter av ferdigheter. Samtidig er det en økt risiko for at ikke alle oppnår høyt nok ferdighetsnivå i de mest krevende oppgavene. Færre oppgaver vil muliggjøre bedre kompetanse og høyere ferdighetsnivå innen de oppdragstypene Heimevernet skal løse.

Ifølge Vaagland vil ikke en eventuell ambisjonsreduksjon nødvendigvis bety lavere krav til ferdigheter. Håndtering og mestring av våpen, stridsteknikk og taktikk vil fortsatt være essensielt for oppdragsløsningen (Vaagland, 2013 [Intervju]). Likevel vil færre oppgaver å trene opp mot, kunne bidra til at det blir lettere å prioritere de riktige tingene. På den måten unngår Heimevernet å bruke tid på oppgaver det likevel ikke er ment å skulle løse (Bentdal, 2013 [Intervju]).

Det er nødvendig å tolke og nyansere oppgavene for å være innforstått med hva oppgavene faktisk innebærer. Offensive kapasiteter som ble omtalt i *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003* er et eksempel på oppdrag som kan stille høye krav. Det kan innebære å hindre en mulig motstander å ta seg inn på et objekt, men det kan også bety å skulle ta tilbake et objekt som allerede er besatt av en fiende, motstander eller terrorister. For deler av Heimevernet, slik som innsatsstyrker og utrykningsområder, kan det være relevant og realistisk å skulle bekjempe mindre fiendtlige styrker. For mindre trente avdelinger kan denne type oppdrag være for krevende. Når det gjelder evne til å ta tilbake et allerede besatt objekt er både

Heimevernsstaben og Heimevernsskolen klare på at gjenerobring av et objekt i utgangspunktet ikke er en naturlig oppgave for Heimevernet (Karlsen, 2013 [Intervju]; Bentsdal, 2013 [Intervju]).

Riktig prioritering gjøres enklere dersom oppgavene er klart definerte. På den måten kan forutsigbarheten styrkes og treningen spisses inn mot primæroppgavene. Da vil også usikkerhet rundt forventninger reduseres. Et eksempel i den forbindelse er Heimevernets rolle i kampen mot terror. I dag er aktuelle oppdrag i denne sammenheng vakthold og sikring, og objektsikring. Denne oppfatningen oppleves som omforent både i Heimevernet og politiet (Karlsen, 2013 [Intervju]; (Bentsdal, 2013 [Intervju]; (Fredriksen, 2013 [Intervju]; (Holmgrunn, 2013 [Intervju]). Oppdrag som er av mer offensiv karakter ivaretas i utgangspunktet av styrker som er bedre trent enn det som kan forventes av Heimevernsavdelinger (Bentsdal, 2013 [Intervju]; (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Imidlertid var det ikke like klart da denne oppgaven ble gitt første gang og Heimevernets 016-avdelinger ble opprettet på slutten av 1980-tallet (Børresen et al., 2004, s. 259). Det virket heller ikke som at det var godt nok koordinert mellom forsvars- og justissektoren da det igjen ble bestemt i forbindelse med *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Det er uklart om dette var en etterspurt ressurs eller noe Forsvaret selv hadde funnet på. Tidligere assisterende politidirektør Malme uttrykte bekymring over at Heimevernet øvde på bistandsoppdrag som politiet aldri ville etterspørre (Espenes, 2010, s. 291). For avdelinger som skal utføre oppdragene, vil slik usikkerhet kunne føre til feilprioritering og tap av viktig treningstid. Samtidig kan det sende feil signal i forhold til hvilken type bistand Heimevernet kan bidra med. Forsvarets, og dermed også Heimevernets, rolle bør helst være kjent for alle involverte. Det skaper bedre forutsetning for å vite hvilke ressurser som stilles til disposisjon, og hva de eventuelt er i stand til å håndtere.

Kvalitetsreformens virkninger

Det synes ikke å herske uenighet om hvorvidt kvalitetsreformen har vært et viktig grep for Heimevernets relevans og eksistensberettigelse. Gjennom intervjuene jeg har gjennomført har det kommet fram at Heimevernet blir tildelt gode og relevante oppdrag i samvirke med andre. Moderniseringen, omorganiseringen og oppgaveporteføljen har gitt Heimevernet et løft, og inntrykket av halvseriøse, umotiverte og berusede Heimevernssoldater i lurvete antrekk er i ferd med å forsvinne (Staurset, 2013 [Intervju]; Bentsdal, 2013 [Intervju]). Heimevernet blir sett på

som en viktig og relevant aktør både på politisk nivå, i Forsvaret og blant sivile samarbeidsaktører, og løser sine oppgaver på en seriøs og profesjonell måte (NOU 2013:5, 2013 pkt 5.2.7). Det indikerer at Heimevernets troverdighet er høy og at systemet fungerer.

Men kvalitetsreformen til tross – Heimevernet skal i dag løse færre oppgaver enn tidligere. Det kan indikere at det har vært en realitetsorientering som har ført til mer tilpassede oppgaver. Strengere sertifiseringskrav, bedre styring fra sentralt hold og redusert treningstid kan være viktige faktorer for å forklare hvorfor dette har skjedd. En annen årsak kan, som omtalt i kapittel 4, være at det i stor grad er innsatsstyrkene som har nytt godt av nysatsingen, kanskje på bekostning av områdestrukturen forøvrig. Det gjelder både på trening, øving og materielltilgang. Men innsatsstyrkene utgjør bare en liten del av Heimevernet. Selv om det ofte er innsatsstyrkene som først settes inn i oppdragsløsningen, er det begrenset hvor lenge de kan holde ut før de må avløses. Da må også resten av Heimevernet vise at de er i stand til å løse oppdrag.

Innsatsstyrkene har lenge vist gode resultater, selv om det har vært utfordrende å rekruttere det antall som er nødvendig for å fylle strukturen som var målsetningen i starten. Ambisjonen er derfor redusert til 3 000 soldater (St.Prop. 73 S, 2011-2012, s. 98). Dog har ikke innsatsstyrkene vært det «lokomotivet» som Heimevernet håpet de skulle være for å løfte resten av strukturen (Bentdal, 2013 [Intervju]; Staurset, 2013 [Intervju]). Ideen med at innsatsstyrkepersonellet etter endt kontraktperiode skulle gå over til områdestrukturen, som omtalt i punkt 3.1, virker god, men har altså ikke fungert som ønsket. Mange distrikter har lyktes med å utnytte ressursene som ligger i innsatsstyrkene, blant annet ved å bruke personellet som instruktører for områdestrukturen. En del distrikter lykkes også med å fange opp personell som har avsluttet sin kontrakt i innsatsstyrkene, og sørget for at disse fyller viktige roller i områdestrukturen (Karlsen, 2013 [Intervju]). Likevel har det altså ikke gitt den ønskede effekten over alt (Bentdal, 2013 [Intervju]). Målet må være at kompetansen utnyttes best mulig. Men Heimevernet kan ikke sitte og vente på at innsatsstyrkepersonell skal overføres til områdestrukturen. Det må sørges for at områdestrukturen får den trainingen og de ressursene som er nødvendig for å holde et tilfredsstillende nivå. Det kan bety at øvingsfrekvensen for hele strukturen må intensiveres, slik at alle, også soldatene i områdestrukturen, gis forutsetninger for å oppnå tilfredsstillende ferdighetsnivå.

Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen, mener også at kvalitetsreformen var et riktig grep. Han mener at det i Heimevernet er personell som er motiverte og holder et meget høyt nivå, men samtidig er det også mange som er umotiverte og holder et lavt nivå. Diesen argumenterer for at kvalitetsreformen burde bli tatt lenger, og kommet ned på et enda lavere antall soldater. Forutsetningen er da at det kuttes fra den delen av Heimevernet som trener minst, og at ressursene brukes på den delen med best forutsetninger for å kunne løse et bredere spekter av oppgaver (Diesen, 2011, s. 202-208). Det er også i tråd med Diesens argumentasjon om en eventuell profesjonalisering av Forsvaret, ved at ressursene brukes på færre soldater, men at de som er igjen gis best mulig forutsetninger til for å oppnå bedre ferdighets- og kompetansenivå (Diesen, 2011, s. 156-164).

Hvorvidt denne tilnærmingen passer inn i Heimevernets oppgaver og ansvar kan imidlertid diskuteres. For det første er ikke alle Heimevernets oppgaver av en så alvorlig og komplisert art at det krever veldig høyt kompetansenivå. Det er heller ikke, som allerede nevnt, alle i Heimevernet som er ment å skulle utføre de skarpeste Heimevernsoppdragene, og disse krever følgelig mindre trening og øving. For det andre vil en ytterligere reduksjon av Heimevernet bety mindre lokal tilstedeværelse, noe som vil kunne innebære lengre responstid. Da faller en av Heimevernets viktigste hensikter bort, nemlig utpreget lokal tilstedeværelse. Dog må det legges til at selv om responstiden er kort, må kvaliteten være tilfredsstillende for at Heimevernet skal være relevant. Spesielt er dette viktig med tanke på de skarpeste situasjonene. Det må derfor gjøres balanserende vurderinger for å få et fleksibelt, men relevant Heimevern.

Løsning av politioppgavene på militært vis

I hvilken grad militær tilnærming er den beste måten å løse utfordringene under bistandsoppdrag på, er i beste fall usikkert. Det kan oppstå situasjoner som krever at det settes inn mye makt, men politiets foretrukne måte å løse skarpe situasjoner på er å svare med mildest mulig maktbruk. Erfaringer viser, i følge Fredriksen, at det gir best resultat (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Proporsjonalitetsprinsippet er et sentralt i denne sammenheng. *Politiloven og politiets våpeninstruks* stiller altså krav om at det ikke skal brukes mer makt enn nødvendig for å håndtere en situasjon. Samtidig må det settes inn tilstrekkelig med maktmidler for å sikre en forsvarlig håndtering. Det krever en god situasjonsforståelse på alle nivå, og evne til å vurdere situasjonen

og potensielle trusler ut fra det. Dette vil være relativt ukjente situasjoner for heimevernssoldater, og da blir det krevende å ta gode vurderinger. For politiet, derimot, vil dette ligne mer på hverdagen, og det er grunn til å tro at politiet har bedre forutsetninger for å håndtere uklare situasjoner enn heimevernssoldatene.

Videre vil utrustningen kunne spille en rolle. Politiets våpen og utrustning virker ofte «mildere» enn den militære, og består som regel av pistol og maskinpistol (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Våpenutrustningen i Forsvaret er variert, men for Heimevernets del er det få soldater som bærer pistol eller maskinpistol. De er som regel utstyrt med tyngre og kraftigere våpen og kan derfor virke mer skremmende. Samtidig vil kraftigere våpen potensielt kunne påføre større skade enn lettere våpen. Disse forholdene, sammen med Heimevernets begrensede erfaring med håndtering av denne type situasjoner, kan være uhensiktsmessig dersom formålet er å ikke eskalere en situasjon.

Objektsikring i situasjoner der Heimevernet støtter politiet, skiller seg noe fra situasjoner der Forsvaret har et selvstendig ansvar. Bistand til politiet reguleres, som tidligere nevnt, av sivilt regelverk, med de begrensningene i maktbruk det medfører. For eksempel kan det ikke antas at enhver ukjent person som nærmer seg objektet er fiendtlig innstilt, men faktisk har et lovlig ærend. Trusselvurdering er derfor utfordrende, og potensielle trusler vil kunne komme nært inn på vaktmannskapene. Er treningen kun ment for militære oppdrag med militære trusler, kan det skape utfordringer når det handler om å håndtere situasjoner som for politiet oppleves som mer normale.

Stabssjef ved Oslo politidistrikt, Johan Fredriksen, aksepterer og forholder seg til Heimevernet som en militær ressurs. Likevel mener han at Forsvarets og Heimevernets bistand til tider har vekket en viss bekymring i politiet. Usikkerheten har dreid seg om kvaliteten på bistanden, der typer våpen, utrustning, taktikk og forståelse av oppdraget, er forhold som bekymrer. Han mener Heimevernet stiller med for kraftige våpen, og er usikker på om mannskapene faktisk er innforstått med hva oppdraget innebærer. I forbindelse med bistand til politiet, handler objektsikring som regel om vakthold og sikring - ikke nødvendigvis «nedkjemping av en motpart». Som oftest er situasjonen ikke spent i det hele tatt. For kraftige våpen eller reaksjon vil kunne virke kontraproduktivt, og være uforholdsmessig i forhold til oppdraget og trusselen (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Fredriksen får støtte av generaladvokaten

på dette punktet. I en artikkel i Nettavisen, der han uttrykker skepsis rundt at militære må forholde seg til ulike regelverk, skriver han at «you do not rise to the occasion, you sink to your level of training» (Dahl, 2012). Erfaringene fra Heimevernet peker i samme retning. I stress-situasjoner, og der soldatene må forholde seg til nye regelsett, faller de tilbake til treningsnivået og innøvde driller (Løitegaard, 2013 [Intervju]). Det handler om realistisk trening, og at dersom situasjonen tilspisses handler soldatene slik de er trent til å gjøre. Det svekker dermed teorien om at trening på de skarpeste oppdragene gjør det mulig å løse mindre skarpe oppdrag på en hensiktsmessig måte.

Fredriksen mener videre at dersom Forsvaret er ment å gjøre en innsats for det sivile samfunn må det også gjenspeiles i trening og utrustning (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Dette er det mulig å gjøre noe med. For Heimevernet kan det bety at soldatene ikke alltid skal stille fullt utrustet, samt at det bør vurderes om deler av strukturen skal bevæpnes med andre våpen enn i dag. Som tidligere nevnt, er oppdragene dimensjonerende for utvikling av avdelingene i Heimevernet (Heimevernsstaben, 2013 vedlegg A). Det vil også kunne omfatte differensiering innen utrustning og våpen. Det muliggjør mer hensiktsmessig utrustning av en del Heimevernsavdelinger med tanke på de ulike avdelingenes oppdrag. Eksempelvis vil Heimevernsområder med faste objekter i byer, med fordel kunne utrustes med maskinpistol heller enn et automatgevær. Mange objekter er uansett ikke egnet til kamp på lange hold, samt at lettere våpen vil medføre potensielt mindre skade på omgivelsene. På den annen side har Heimevernets personellreduksjon medført at Heimevernsområdene i mindre grad kun har ansvar for ett objekt eller oppdrag. Derfor er det nødvendig med fleksibilitet i så vel utrustning som evne til å løse flere oppgaver. Faste oppdrag ville vært fordelaktig og mer forutsigbart, men er ikke alltid mulig. Det er kanskje heller ikke ønskelig. For selv om det utvilsomt ville gjort avdelingene bedre kjent med dedikerte objekter og oppdrag, vil det kunne gjøre en del avdelinger irrelevante eller lite anvendbare i forhold til å kunne settes til andre oppdrag.

Et siste punkt er situasjonen i tilfelle krig. I krig er militært personell lovlige mål. Det er ikke politiet. Da må Heimevernet kunne opptre som militære avdelinger, om ikke annet for å forsvare seg selv ved behov. I tillegg vil Heimevernet, som en militær avdeling, få sine oppdrag fra Forsvarets operative hovedkvarter. Det kan være helt andre oppdrag enn i situasjoner som gjelder objektsikring til støtte for politiet (Løitegaard, 2013 [Intervju]).

5.2 Forholdet til begrenset politimyndighet

Som nevnt i pkt 2.6 vil situasjonen og oppdragets art avgjøre hjemmel for maktbruk. Forsvaret og Heimevernet må forholde seg til ulikt lovverk avhengig av om det dreier seg om vakthold av militære objekter eller om oppdraget er som støtte til politiet. I tillegg vil trusselnivået kunne innvirke på handlingsrommet når det gjelder hvor langt den enkelte soldat kan gå i maktutøvelsen.

Som militær aktør

I fredstid gjelder som nevnt militær politimyndighet på militært område eller midlertidig militært område. Den hjemler en del fullmakter som politiet har, men altså kun på militært område (Lov om militær politimyndighet, 1988). Som militær aktør i en situasjon der trusselen er av sikkerhetspolitisk art, der det er fare for krig eller væpnet konflikt og beredskapslovgivningen eventuelt har trådt i kraft, gis det anledning til å gå langt for å «trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen og landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak til vern om sivilbefolkningen og eiendom.....» (Beredskapsloven, 1950 § 3). Det gir store muligheter for å løse trusler og utfordringer på militært vis, hvilket kan innebære utstrakt maktbruk (Forsvarsstaben, 2007, s. 159-161). Selv om denne type situasjoner kan være farlig, er det på mange måter enklere å forholde seg til hvilke regler som gjelder. Selv om Heimevernet erkjenner å skulle fylle roller i hele krisespekteret, tilpasses utdanning, trening og øving inn i rammen av væpnet konflikt (Heimevernsstaben, 2013 pkt 3.2). Det gjør også noe med innstillingen og hvordan soldatene mentalt ser for seg å løse sine oppdrag.

Som politiaktør

I tilfeller der Heimevernet skal yte håndhevelsesbistand til politiet, vil situasjonen fortone seg annerledes. Politiet ber ikke nødvendigvis om håndhevelsesbistand fordi politiet selv ikke mestrer situasjonen, men fordi deres egne ressurser er uttømt eller ikke strekker til (Bistandsinstruksen, 2012 § 5). Det betyr at situasjonen ikke alltid er farlig eller at trusselnivået er høyt. Det krever en annen og mykere håndtering av situasjonene.

For Heimevernets soldater, som gjennom sin utdanning har blitt opplært til et tankesett rettet inn mot væpnet konflikt og krig, vil dette kunne medføre utfordringer. Å skulle forholde seg til ulike sett med hjemler og regler, og samtidig håndtere til dels uoversiktlige hendelser kan være forvirrende. Lite trening og erfaring øker samtidig faren for å gjøre feil. Derfor er det viktig at soldatene er forberedt og godt kjent med de regler som gjelder i de ulike situasjoner (Dahl, 2012).

For å kunne utøve makt som politi, kreves politimyndighet. For personell som ikke har politimyndighet kan politimesteren tildele begrenset politimyndighet for løsning av spesifikke oppdrag (Politi-loven, 1995 § 20). Hva som ligger i begrenset politimyndighet er ikke klart definert, men det kan være begrensninger i tid, geografisk utstrekning og avgrenset til spesielle oppdrag (Myhrer, 2007:7, s. 112). Det er politimesteren som avgjør og eventuelt tildeler begrenset politimyndighet til Heimevernets personell, og politimesteren har ansvar for å forsikre seg om at personellet «har tilfredsstillende kvalifikasjoner» (Myhrer, 2007:7, s. 125). Blant politidistriktene er det ulik praksis med tanke på krav til opplæring og tildeling av begrenset politimyndighet.

Krav til Heimevernet?

Som nevnt i punkt 3.3 er det etter Heimevernets syn ikke tilstrekkelig med treningstid til å skulle sette seg inn i og beherske flere regelsett, i alle fall ikke på soldatnivå. Ifølge Bentsdal er behovet en vakt- eller postinstruks, som i hvert enkelt tilfelle gir en detaljerte beskrivelse av hvilke regler som gjelder, hvilken myndighet soldaten eller vaktposten har og hvilke maktmidler som kan tas i bruk. Å skulle sette seg inn i, vurdere og tolke alle bestemmelser, kan virke forvirrende for soldatene (Bentsdal, 2013 [Intervju]). Med bakgrunn i tilgjengelig tid er dette et godt argument. Likevel kan det virke som en omgåelse av virkeligheten. Det vil ikke være mulig, verken i fred, krise eller krig, å gi konkrete føringer eller handlemåter for enhver situasjon som eventuelt vil kunne oppstå. Oppdukkende situasjoner vil måtte vurderes hver for seg, noe som gjør forhåndsbestemte løsninger nærmest umulig. I tillegg er det bestemmelser som krever kjennskap til ulike regelverk. I et rundskriv fra Politidirektoratet i 2008, fremgår det at i forbindelse med militært vakthold av sivile objekter, er de likevel å anse som sivile

(Politidirektoratet, 2008). Det betyr at objektene ikke omdefineres til militære objekter, selv om det er militære vakter. Det gjør det nødvendig med kjennskap til sivilt regelverk.

Krav for tildeling av begrenset politimyndighet fremkommer i et rundskriv fra Justisdepartementet fra 2000. Kravet er 40-timers kurs, og omfatter også militært personell (Myhrer, 2007:7, s. 125-130). Likevel har Politidirektoratet i sitt rundskriv fra 2008, kommet med andre føringer. Der fremgår det at opplæringen i «våpenbruk som gis HV-personell, for eksempel gjennom opplæring i militær politimyndighet, vil kunne anses tilfredsstillende av politimester ved tildeling av oppdrag som innebærer sivil politimyndighet under håndhevelsesoppdrag ved sivile objekt» (Politidirektoratet, 2008). Dette gir politimesteren formell hjemmel for å tildele begrenset politimyndighet. Men denne oppfatningen deles ikke av alle.

I Finnmark har politiet tatt ansvar for opplæring og kursing av Forsvarets personell som skal kunne tildeles begrenset politimyndighet. Det er utarbeidet egne utdanningsprogrammer for Grensevakten som har vært gjennomført i flere år. Nå er det også utarbeidet et eget utdanningsopplegg² for Finnmark Heimevernsdistrikt 17 (HV 17) som er ute på høring, men som omhandler mye av det samme som for Grensevakten. Dette opplegget tar for seg alt fra regelverk, ulikheter på Forsvarets og politiets tilnærming, maktbruk og praktiske øvelser. Ifølge politiinspektør Lars Blix Olsen ved Øst-Finnmark politidistrikt, som har ytt stort bidrag i utarbeidelsen av opplegget, føler politiet et ansvar for at de som skal utøve politimyndighet forstår våpeninstruksen, nødverge, bruk av makt og etiske problemstillinger. For maktbruk handler ikke bare om våpenbruk. Muntlige pålegg, pågripelse av personer som nekter å adlyde ordrer eller pålegg, samt anledning til å ta beslag i andres eiendeler, er også maktbruk. Blix Olsen anser Forsvarets feltmessige øvelser innen objektsikring som gode, men det politijuridiske og bruk av makt dekkes ikke tilfredsstillende gjennom Forsvarets egne opplegg (Blix Olsen, 2013 [Intervju]). Politimester Torbjørn Aas i Vest-Finnmark politidistrikt, er enig i denne tilnærmingen, og kjenner på ansvaret han har som politimester. Han mener det er viktig å kjenne til hvilken kompetanse Heimevernets soldater har for å kunne utføre pålagte oppgaver. Uten denne kjennskapen føler han manglende kontroll, og det blir vanskelig å lede en operasjon. Og

² Fagplanen er ute på høring og ikke offentlig tilgjengelig. Den oppbevares hos forfatteren.

selv om politimesteren ikke leder Heimevernets styrker direkte, vil det fortsatt være en del av politimesterens personell så lenge det dreier seg om en politiaksjon (Aas, 2013 [Intervju]).

Heimevernsdistriktene og politidistriktene har ikke samme geografiske ansvarsområder. Ofte har distriktssjefene flere politimestre å forholde seg til, noe som kan by på utfordringer med tanke på få til felles prosedyrer. Sjef HV 11 forholder seg til tre politimestre, som noen ganger har ulike prioriteringer. I HV 11 står nå politiet for opplæring i begrenset politimyndighet, men kun for befal. Det kom i gang etter initiativ fra distriktssjefen (Staurset, 2013 [Intervju]).

I Oslo politidistrikt og Romerike politidistrikt foregår en viss opplæring av Heimevernets soldater fra politiets side. Politiet anser at det vil være en for stor oppgave og sørge for opplæring av alle som eventuelt skal bistå politiet. Opplæring gis derfor kun til nøkkelpersonell (Fredriksen, 2013 [Intervju]). HV 02 erkjenner også dette, og bruker egne jurister i opplæring av egne soldater (Vaagland, 2013 [Intervju]). I hvilken grad eventuelt manglende opplæring og kompetanse hos Heimevernets soldater vekker bekymring, varierer. På den ene siden ønsker ikke politiet å stille krav til Heimevernet, da det ikke er ønskelig å blande seg inn i Forsvarets utdanningsordning. Samtidig er rutinene slik at politiet ikke skal spesifisere hvilken type bistand som ønskes. Det er Forsvaret selv som, utfra situasjonsbeskrivelsen, skal bestemme hvilken ressurs som er best egnet. Da forventes det at Forsvaret ivaretar ansvaret og sender kvalifisert personell (Fredriksen, 2013 [Intervju]; (Holmgrunn, 2013 [Intervju]). Likevel virker ikke dette helt logisk. Mens heimevernssoldater kan settes inn i oppdrag de ikke nødvendigvis har gode forutsetninger for å håndtere, vurderes ikke politiets eget personell, som av en eller annen grunn ikke har gjennomført siste års trening og godkjenning, som gode nok. Det er, etter mitt syn, sannsynlig at politiets personell har bedre forutsetninger for å håndtere de fleste situasjoner, enn Heimevernets mannskaper. Manglende kunnskaper om begrenset politimyndighet ble avdekket under øvelse TYR høsten 2012. Soldater hadde ikke noe kunnskap om hva begrenset politimyndighet innebærer, og de var dårlig forberedt på å kunne håndtere eventuelle hendelser som kunne oppstå (Politihøgskolen, 2012, s. 53-54). På den annen side bestemmer Bistandsinstruksen at militært personell i minst mulig grad skal komme i kontakt med sivilbefolkningen (Bistandsinstruksen, 2012 § 3). Heimevernets vakt- og sikringsoppdrag forgår derfor, i mange tilfeller, på objekter eller steder der kontakten med sivile er begrenset (Holmgrunn, 2013 [Intervju]). Det betyr at skadepotensialet reduseres.

Utfordringen med begrenset politimyndighet kan løses på flere måter. Siden det ikke er snakk om å blande politi og militære, er det ikke noe alternativ å sette militære og politi sammen. Men en mulighet kan være å plassere en polititjenestemann eller –kvinne i en liaison-funksjon sammen med den militære lederen (Fredriksen, 2013 [Intervju]). For Heimevernet vil det kunne være sammen med troppssjef eller områdesjef. Politi-liaisonen vil da kunne representere politimesteren og forsikre at oppdraget ivaretas etter intensjonen. Samtidig vil denne personen kunne svare eller gripe inn i situasjoner der det oppstår uklarheter. Denne løsningen vil imidlertid kunne angripes, da det kan oppfattes som blanding av militære og politi. I de tilfeller der befalet får opplæring, kan disse ivareta ansvaret med begrenset politimyndighet. Imidlertid er en slik løsning, ifølge politijurist Kai Spurkland, uklar med tanke på hvor langt myndigheten går. Antagelig må vedkommende med politimyndighet være fysisk tilstede, da det ikke holder å gi føringer for eksempel over samband eller telefon (Spurkland, 2013 [Intervju]). Alternativt kan oppdraget deles inn slik at Heimevernet har ansvar for objektsikringen, mens politiet etablerer en utrykningsenhet for å ta seg av en eventuell pågrepelse. En slik ansvarsdeling har vært forsøkt tidligere med gode resultater, og blanding av militære og politi unngås (Bentdal, 2013 [Intervju]).

Summen av dette er at det er svært ulik praksis når det kommer til opplæring av Heimevernet på det politifaglige feltet. På den ene siden er Heimevernet i en støtterolle til politiet og må forholde seg til sivilt lovverk. På den annen side må Heimevernet prioritere og ivareta sine primære, militære funksjoner. Det kan føre til at det blir et kompetansegap, som i kan gjøre heimevernssoldater uegnet til å ivareta sine oppgaver i forbindelse med håndhevelsesbistand til politiet. Manglende opplæring vil i verste fall øke faren for uheldige handlinger.

5.3 Kompetanse og ferdighetsnivå

Det er vel knapt noen som vil være uenig i at Heimevernets begrensede tid til trening og øving, krever hard og kynisk prioritering for å kunne utføre sine oppdrag på en god måte. Det gjelder både type oppdrag, ambisjonsnivå i forhold til ferdigheter og hvor avansert utførelsen kan være. Derfor kan det være grunn til å diskutere en del av prioriteringene. I denne delen diskuteres måten Heimevernet ser for seg å løse oppdragene på.

Viktigst å være på plass

I punkt 4.3 ble det beskrevet at Heimevernets prioritering av avdelingens evne til oppdragsløsning anses som viktigere enn soldatenes ferdigheter. Det er verdt en diskusjon. På den ene siden er det en forståelig vurdering. Dersom treningen først og fremst handler om soldatferdigheter, vil det kunne bli utfordrende å bestemme når kvaliteten og ferdighetsnivået er godt nok. Det kan i verste fall resultere i at avdelingen sent eller aldri vil kunne settes inn i oppdragsløsningen. Videre er det også i noen tilfeller mulig å gjennomføre trening og forberedelser etter at avdelingen har kommet på plass. På den annen side kan denne tilnærmingen tolkes dithen at oppmøtet er viktigere enn hva avdelingene og soldatene faktisk er i stand til å utføre. Det å være på plass er ikke nødvendigvis ensbetydende med å kunne gjøre en god jobb, og kan følgelig oppleves som falsk trygghet.

Varslingstiden og tid til forberedelser er sentralt i slike sammenhenger. Det avgjør hvor mye tid det er til trening, øving, gjennomgang av utrustningen og testing av våpen før oppdragsløsningen starter. Er det lenge siden forrige trening kan denne tiden være avgjørende. I militær sammenheng, der det dreier seg om en sikkerhetspolitisk trussel og en definert motstander, er det sannsynlig at de midlene som står til rådighet tas i bruk raskest mulig. Da er kanskje tiden, og ikke kvaliteten, det viktigste. I situasjoner der det ytes håndhevelsesbistand til politiet, er det annerledes. For det første er tiden ofte kritisk (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Behov for hurtig innsetting gir ikke alltid anledning til å gjøre omfattende forberedelser. Dersom Heimevernet skal være relevant for politiet må soldatene være klare på kort tid, og følgelig i utgangspunktet inneha tilstrekkelig høyt ferdighetsnivå. Det antas at både publikum, politiet og andre, forventer at personell med myndighet til å bruke maktmidler, er i stand til å utøve sine oppgaver på en troverdig og trygg måte. Tilnærmingen Heimevernet har valgt vil kunne skape usikkerhet og tvil om hva Heimevernet faktisk er i stand til å bidra med i en tidlig fase av oppdragsløsningen. I ytterste konsekvens kan det redusere Heimevernets troverdighet og relevans som bistandsressurs.

Manglende kontroll og oversikt over ferdighetsnivå er i første rekke et problem for Heimevernet, og de Heimevernet til enhver tid støtter. For det første vil det være vanskelig å vurdere kvalitetsnivået Heimevernets avdelinger ligger på, og følgelig skape usikkerhet i forhold til hvilke oppgaver som kan tildeles. For det andre settes den enkelte soldat i et vanskelig

dilemma. Det forventes at soldaten skal løse oppgaver han eller hun kanskje ikke har tilstrekkelig opplæring og ferdigheter til å kunne håndtere. Det vil kunne være medføre både etiske og juridiske problemstillinger. Hva skjer for eksempel dersom en soldat gjør en gal vurdering og begår en handling med eventuelt tragisk utfall? I fredstid er individet ansvarlig for egne handlinger, dersom det ikke finnes straffefrihetsgrunner som nødverge, nødrett eller at handlingen ble utført etter ordre fra en overordnet (Redse Johansen & Staib, 2009, s. 221-230). Dersom soldatens forklaring er plausibel, vil soldaten kunne slippe juridisk ansvar selv om handlingen viste seg å være basert på en feil vurdering (Spurkland, 2013 [Intervju]). Det kan derfor kunne slå tilbake på andre med ansvar. Soldatens foresatte vil kunne stilles til ansvar med bakgrunn i tjenesteforsømmelse etter militær straffelov (Militær straffelov, 1902 § 78). Det kan også være politimesteren, som har tildelt begrenset politimyndighet uten å forsikre seg om at personellet innehar tilstrekkelig opplæring innen politiets regelverk (Myhrer, 2007:7, s. 125) og (Aas, 2013 [Intervju]). Dog kan det stilles spørsmål om hva som ville skjedd i et reelt tilfelle. Uansett hvor ansvaret ligger, er det ikke sikkert alle står frem og tar ansvaret når en hendelse eller ulykke har funnet sted. En allerede oppstått skade vil kunne være vanskelig å rette opp, uavhengig av hvem som har ansvaret. Det moralske ansvaret, derimot, vil antageligvis føles sterkest hos den som utførte handlingen. Det vil som oftest være soldaten.

Med bakgrunn i forholdsmessighets- eller proporsjonalitetsprinsippet er det grunn til å tro at det er mindre aksept for feilvurderinger og utilsiktet skade i fredstid, enn om landet hadde vært i en mer alvorlig eller krigslignende tilstand. Derfor burde Heimevernet, for egen og personellens del, forsikre seg om at soldater som settes til krevende oppgaver, innehar nødvendig kompetanse og ferdigheter for å gjøre jobben. Den type maktbruk det her handler om kan potensielt få store og uønskede konsekvenser dersom den blir anvendt feil. Det skulle tilsi at dette tas på alvor, og at soldatene gis best mulig forutsetninger for å utføre pålagte oppdrag.

Selvoppsetting

Punkt 4.4 omtalte forhold rundt prinsippet om at avdelingene selv er ansvarlig for oppsetting, planverk og trening (Heimevernsstaben, 2013 pkt 3.2). Dette er krevende og stiller store krav til ledere på lavt nivå. Samtidig gir det anledning til å utøve personlig initiativ og finne hensiktsmessige løsninger for de spesifikke oppdrag. På den ene siden gir det en del muligheter,

blant annet ved at ansvar gjøres direkte gjeldende. Denne tilnærmingen gir de som kjenner oppdraget best, anledning til å sørge for at oppdraget blir utført på best mulig måte. Trening kan tilpasses bemanning, utrustning og oppdraget. På denne måten utnyttes ressursene effektivt. Og, sist men ikke minst, det gir anledning til å trene realistisk med tanke på skarpe situasjoner, herunder trening på prosedyrer med innkalling, oppsetting og klargjøring, trening og eventuelt innsetting i oppdragsløsningen.

På den annen side er denne tilnærmingen sårbar i forhold til de forutsetninger, kompetanse og tid område- og avdelingssjefene setter av til jobben. I mange tilfeller er det komplekse oppdrag, og krevende for personer som kun har dette som et bi-verv. Å tro at slike oppdrag kan løses på en enkel måte, vil være å undervurdere eventuelle trusler og potensielle motstandere. I tillegg åpnes det for økt makt og innflytelse på lavt nivå. Og selv om Heimevernet i dag oppleves som en omforent og enhetlig organisasjon, er det en risiko for at oppdragsløsningen blir preget av lokale initiativ og løsninger, som ikke nødvendigvis er hentet fra militære reglementer. Det kan skape utfordringer på sentralt nivå. Selv om offiserer fra distriktstaben er til støtte, er det fortsatt den enkelte lokale sjef som sitter med ansvaret.

Når det gjelder ambisjonen om at det, så langt det er mulig, skal trenes på avdelingenes spesifikke oppdrag og objekter på alle øvelser, har det vært utfordrende å få til. En rekke objekter Heimevernet har ansvaret for ligger i byer og tettsteder, der det er mye sivil trafikk. Objektsikring går ofte ut på å kontrollere og sjekke inn- og utpassering. Det vil kunne virke innskrenkende på publikums bevegelsesfrihet, det vil være skjerpede rutiner og ting tar lengre tid enn vanlig. Militær tilstedeværelse blir dessuten ikke like godt mottatt av alle. En artikkel i Aftenposten i november 2010 viste at det har vært vanskelig for Heimevernet å øve på sentrale objekter i Oslo. Det medførte at store deler av styrken aldri hadde trent på objektet (Aftenposten, 2010). Imidlertid virker det som at det har vært en holdningsendring etter terroranslaget 22. juli 2011. Det oppleves nå som at det har blitt bedre forståelse og aksept for nødvendigheten av å øve på objektene (Vaagland, 2013 [Intervju]; Fredriksen, 2013 [Intervju]).

Dog er det noe uenighet om kravet om å skulle øve på selve objektene. Johan Fredriksen er enig i at god kjennskap til objektet som skal beskyttes er viktig, men det kan gjøres ved besøk på objektet uten at det nødvendigvis gjennomføres full-skala øvelse hver gang. Han mener at det

heller bør tenkes og trenes mer generisk. Det vil gi bedre effekt og evne til å kunne håndtere mer enn ett spesifikt oppdrag (Fredriksen, 2013 [Intervju]).

Samvirke og samøving

Et ordtak sier at «øvelse gjør mester». Evnen til effektivt samvirke vil bedres om det gjennomføres øvelser. Det er krav om at Forsvaret og politiet skal trene jevnlig med tanke på aktuelle bistandsoperasjoner (Bistandsinstruksen, 2012 § 7). Det beskrives imidlertid ikke på hvilke nivå dette gjelder. Selv om bistandsinstruksens § 6 sier at politiets og Heimevernets personell ikke skal blandes, anses det likevel som nødvendig at de ulike enhetene øver sammen. Det vil om ikke annet være klargjørende med tanke på oppgavefordeling og kommandoforhold. Heimevernet kommer her i en vanskelig situasjon og må foreta prioriteringer mellom primær og sekundæroppgaver. Primæroppgavene skal prioriteres, samtidig som det er nødvendig å stille opp for å støtte politiet. Til tross for at Heimevernet prioriterer militær trening, foregår det også en god del samøving med politiet. Øvelse TYR og øvelse MJØSA høsten 2012 viste at slike øvelser er nyttige og nødvendige for å bedre samarbeidet. Selv om resultatene ikke alltid er som ønsket, er det er mye lærdom å hente både internt og mellom Heimevernet og politiet (Heimevernsbladet, 2012). Spesielt øvelse TYR viste at det var stort forbedringspotensial på mange nivå (Politihøgskolen, 2012, s. 151-155).

Personlig kjennskap og kunnskap om hverandres evner, kapasiteter og operasjonsmetoder, vil øke samarbeidsevnen og gi bedre resultater. Det gjelder på alle nivå, og utdanningsopplegget fra politiet i Finnmark er en begynnelse på en prosess for å bli bedre kjent både på faglig og personlig plan (Aas, 2013 [Intervju]). Oslo politidistrikt og Romerike politidistrikt har startet et utvekslingsopplegg, der innsatsledere og operasjonsledere har besøkt HV 02 for å bli orientert om hva politiet kan forvente fra Heimevernet (Fredriksen, 2013 [Intervju]; Holmgrunn, 2013 [Intervju]; Vaagland, 2013 [Intervju]). Likevel er det også nødvendig at personellet på lavere nivå kjenner hverandre. Under øvelse TYR i 2012, ble det avdekket manglende effektivitet og samarbeid. Mye av dette skyldtes liten kjennskap til hverandre, hverandres operasjonskonsept og oppdrag. Det førte til unødvendige diskusjoner, misforståelser og irritasjon, som kunne vært unngått dersom aktørene hadde vært kjent med hverandre i forkant (Holmgrunn, 2013 [Intervju]) og (Politihøgskolen, 2012, s. 113).

Som allerede bemerket i punkt 2.6 er Forsvaret og politiet de to etatene i samfunnet som har en legitim rett til å bruke våpenmakt. Likevel er det en del ulikheter mellom dem. Gjensidig kjennskap mellom aktører som skal operere sammen vil øke sjansene for en effektiv samhandling. Det «å møtes og se hverandre litt i øynene, diskutere og bli enig» vil være meget fordelaktig i de fleste situasjoner (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Det bør ikke nødvendigvis være et mål at alle skal bli like, bare ulikhetene er kjent og erkjent hos aktuelle aktører. På den måten kan mulighetene og begrensningene som ligger i hverandres kapasiteter, skape bedre forutsigbarhet og forutsetninger for å lykkes. Øvelser bør samordnes mellom aktuelle aktører og etater på flere nivå. Det vil skape minst mulig forstyrrelse og unødvendig støy både for de involverte, samfunnet og ansatte på objektene. Samtidig kan det gi økt forståelse og aksept for å trene på objektene når det først skjer (Fredriksen, 2013 [Intervju]).

Et forhold som har vært mye diskutert etter 22. juli 2011 er prosedyrene for bistandsanmodning. Selv om prosedyrene er relativt detaljert beskrevet og kan virke rutinemessige, viser det seg at det i mange tilfeller at det tar for lang tid fra en situasjon oppstår til bistandsressursen eventuelt er på plass. I enkelte situasjoner kreves det rask respons, og da vil prosedyrene som er beskrevet i Bistandsinstruksen til en viss grad være utilstrekkelig (Fredriksen, 2013 [Intervju]). Selv om dette har fått økt oppmerksomhet etter 22. juli 2011, fungerer systemet fortsatt ikke som ønsket. Spesielt gjelder det den formelle bistandsanmodningen (Politihøgskolen, 2012, s. 44). For å unngå unødig tidstap, har det kommet forslag om at det utarbeides bedre rutiner. Men Bistandsinstruksen gir allerede føringer om at, samtidig som formell anmodning fremsendes skal aktuelle bistandsenheter varsles, slik at disse kan iverksette forberedelser (Bistandsinstruksen, 2012 § 15). Spørsmålene er om forberedelsene kun handler om å gjøre seg klar på oppsettingsstedet eller om det også gjelder å stå klar i nærheten av eventuelt innsatssted. For Heimevernet antas at dette å være spesielt viktige avklaringer å få besluttet. Heimevernet må kalle inn personellet fra sine respektive sivile jobber, noe som vil ta tid. Tidligst mulig varsling blir derfor meget viktig, for å kunne settes inn i oppdraget så raskt som mulig. Det vil bidra til å styrke Heimevernets relevans ytterligere.

5.4 Delkonklusjon

Dette kapitlet har drøftet Heimevernets oppgaver og forutsetninger opp mot hverandre, mot forventningene som Heimevernet møter og mot problemstillingen. For det første har oppgavene blitt diskutert med tanke på hva som anses som et realistisk ambisjonsnivå for Heimevernet. De siste langtidsproposisjonene gir inntrykk av at ambisjonsnivået for Heimevernets del er noe redusert, og at dette også er erkjent i Heimevernet. Det virker som en fornuftig tilnærming, for å kunne oppnå tilfredsstillende kompetanse og ferdighetsnivå innen en smalere oppgaveportefølje. Kvalitetsreformen har vært viktig for Heimevernet, men samtidig løser ikke Heimevernet flere typer oppgaver enn tidligere. Innsatsstyrkene fremstår som moderne og kompetente militære avdelinger, og viser gode kvaliteter. Det kan imidlertid se ut til at prioriteringen av innsatsstyrkene har gått på bekostning av områdestrukturen for øvrig, som har fått mindre trening.

Heimevernets militære tilnærming oppleves ikke alltid som hensiktsmessig i forbindelse med bistand til politiet. Våpen, utrustning og stridsteknikk er ganske forskjellig fra politiets måte å operere på. Heimevernet aksepteres som en militær bistandsressurs, men type våpen og usikkerhet i forhold til om oppdraget er forstått har noen ganger vekket bekymring hos politiet. Stabssjef ved Oslo politidistrikt, Johan Fredriksen, mener at dersom Forsvaret er ment å skulle gjøre en innsats for det sivile samfunn, må det også tas høyde for når det gjelder trening og utrustning.

Heimevernet må forholde seg til ulike sett med regler, avhengig av situasjon og trusselnivå. I militær sammenheng gjelder militært regelverk, mens i forbindelse med bistand til politiet er det sivilt regelverk som gjelder. Det er ulik praksis når det gjelder opplæring og krav til Heimevernets personell, for at soldatene skal kunne tildeles begrenset politimyndighet. Det vil kunne medføre utfordringer for både soldater og andre med ansvar, dersom maktbruk anvendes galt og det eventuelt skjer en uønsket hendelse. Både den enkelte soldat, men også ansvarlige befal og politimester, har ansvar for å sørge for at de som tildeles myndighet til å utøve makt innehar tilfredsstillende opplæring i utøvelsen.

Det har vært diskutert om avdelingens evne til å løse sitt oppdrag bør anses som viktigere enn soldatenes bærende og grunnleggende ferdigheter. Begge deler kan forsvares, men i forbindelse med håndhevelsesbistand til politiet er det liten anledning til trening og forberedelse

før innsetting i oppdragsløsningen. Da er tiden kritisk, og det forventes at soldatene som da stiller opp innehar gode nok ferdigheter til at eventuell maktutøvelse foregår trygt og forsvarlig. Manglende kontroll og oversikt over ferdighetsnivå i Heimevernet kan være en utfordring både for Heimevernet og de aktører Heimevernet er ment å støtte. Det gjør det vanskelig å vite hvilke oppgaver soldatene kan settes til, samtidig som det kan sette soldatene i situasjoner de ikke har forutsetning for å håndtere. Det samsvarer ikke med krav politiet setter til eget personell.

Selvoppsettingsprinsippet har både styrker og svakheter. På den ene side gir det anledning på lokalt nivå til å utarbeide, planlegge, gjennomføre trening eller løse sine respektive oppdrag. På den annen side avhenger resultatet av veldig mange sjefer og deres kompetanse og tid til forberedelser. Det er et mål at Heimevernet i størst mulig grad skal trene fysisk på sine respektive objekter, men samtidig har objekteiere ikke alltid vært like velvillig til å legge til rette for det. Imidlertid har tiden etter 22. juli 2011 vist økt vilje til at det skal kunne skje.

Erfaring har vist at det er behov for å trene og øve sammen. Selv om det ligger begrensninger i at militære og politi ikke skal blandes i oppdragsløsning, viser øvelser at samøving gir anledning til å bli bedre kjent med hverandres ansvar, rolle og operasjonsmønster.

På bakgrunn av disse forhold, er det naturlig å stille spørsmål ved om Heimevernet er fullt ut i stand til å fungere som den forsterkningsressurs for politiet, som myndighetene og samfunnet forventer.

6 Oppsummering og konklusjon

Som denne gjennomgangen viser, har Heimevernet en viktig plass og funksjon både i Forsvaret og Totalforsvaret. Likevel er ikke forutsetningene for å løse alle oppgavene optimale. På den ene siden er Heimevernet en militær organisasjon med militære oppgaver. Bare det gir i seg selv mange utfordringer. På den annen side skal Heimevernet kunne yte bistand til det sivile samfunn i en kontekst som ikke handler om krig mellom to militære styrker, men der det handler om å støtte politiet i fredstid. Regelsettene og engasjementsreglene vil derfor kunne fortone seg som veldig forskjellige. Det er ingen selvfølge at en mental omstilling til så ulike situasjoner lykkes for alle.

Effektiv oppdragsløsning krever oversikt over hvilke ressurser som står til rådighet. Det krever god kjennskap til aktuelle ressurser og hvilke muligheter og begrensninger som ligger i disse. Denne oppgaven har vært et forsøk på å bidra til å belyse og diskutere noen aspekter som kan virke inn på Heimevernets bidrag i støtten til politiet i håndhevelsesbistand-sammenheng. Oppgaven har ikke hatt til hensikt å diskutere det juridiske aspektet med håndhevelsesbistand, men heller det som omhandler kompetanse, ferdighetsnivå og kvalitet i utførelsen. Likevel vil en viss kjennskap til det juridiske aspektet være fordelaktig og nødvendig, da situasjonen innvirker på hvilke retningslinjer og lovverk som gjelder. Jeg vil i det følgende oppsummere noen av de viktigste funnene, som har kommet frem i oppgaven.

6.1 Oppsummering og funn

Forventningene og kravene til Heimevernet har variert over tid. En del oppgaver har kommet som føringer ovenfra, samtidig som initiativer på lavt nivå har resultert i til dels ulike prioriteringer. I dag fremstår Heimevernet som både omforent og samkjørt, noe som skaper bedre forutsigbarhet i forhold til hva Heimevernet representerer. Heimevernet har både militære oppgaver og oppgaver til støtte for det sivile samfunn. Med begrenset tid til trening og øving, gir dette prioriteringsutfordringer.

Som det fremgår i teksten, har Heimevernets oppdragsportefølje nå blitt redusert sammenlignet med tidligere. Det kan bety en ambisjonsreduksjon, men ikke nødvendigvis. Likevel vil færre oppgaver bety at treningen kan snevres inn og spisses mer konkret mot disse

oppgavene. Det øker sjansen for å beherske de riktige og nødvendige ferdighetene. Oppgaver innen terror og terrorbekjempelse er ett oppdrag som har vært diskutert. Til tross for ulike oppfatninger, er det i dag enighet om at det for Heimevernets del handler om vakthold og sikring, og objektsikring når det gjelder terrorbekjempelse.

Samtidig har Heimevernet fortsatt tradisjonelle militære oppgaver. Det krever bredde i både militære ferdigheter og til dels avanserte teknikker. Objektsikring er i oppgaven brukt som eksempel for å vise kompleksiteten i et slikt oppdrag. Det kan være så krevende at det ikke er sannsynlig at hele Heimevernet skal beherske alt det innebærer. Løsningen er derfor at ulike avdelinger spesialiseres med bakgrunn i sine respektive oppdrag. Da trenger ikke alle kunne alt, men fokusere på nødvendige ferdigheter innen sin primærfunksjon. Heimevernets tilnærming er da også at trening og øving skal være så realistisk som mulig, og helst foregå på selve objektet. En ulempe ved denne tilnærmingen er at de ulike avdelingene blir veldig låst til sine respektive oppdrag. Det kan medføre redusert anvendbarhet og evne til å løse andre typer oppdrag ved behov. Så selv om tanken er god, vil det kunne skape utfordringer med tanke på manglende fleksibilitet.

Heimevernets tid til trening og øving påvirker hvilket ferdighets- og kompetansenivå det er mulig å oppnå. Politiet stiller krav til sitt innsatspersonell om at de må gjennomgå og bestå årlige kurs og operative ferdigheter. Forsvaret stiller krav til at vaktpersonell skal gjennomføre årlig godkjenningssprøve for bruk av våpen. Heimevernet, på sin side, forholder seg til overordnede og faglige krav, men har ingen sertifiseringsordning. På den ene siden er det forståelig at et utstrakt sertifiseringsregime vil kreve for mye av den begrensede treningstiden. Det vil gå for mye på bekostning av annen trening, samtidig som det kan være utfordrende å bestemme hvilke typer sertifiseringer som skal prioriteres. På den annen side skaper manglende kontroll og krav, dårligere oversikt over status på ferdigheter og kompetanse både på avdelingsnivå og avdelingens personell. For anmodende myndighet, besluttende myndighet og Heimevernet selv, gir dette begrensede muligheter for å ha oversikt over Heimevernets kvaliteter. Politiet ønsker ikke å blande seg inn i Forsvarets utdanningsordning, og stoler på at Forsvaret selv sørger for at bistandsressursene innehar tilfredsstillende kvalitet. Dette er forståelig, men samtidig er det urovekkende at politiet ikke ønsker bedre kunnskap om sine bistandsressurser. På samme måte som politiet stiller krav til eget personell, ville det ikke vært

unaturlig om det også ble stilt krav overfor Forsvaret og Heimevernet. I mange tilfeller vil militære og politi måtte utføre samme type oppdrag. Dersom kompetansen og ferdighetene ikke er gode nok, kan skadefølgene bli alvorlige.

Det er viktig å ha et realistisk bilde av hva Heimevernet er. Det gjelder både på politisk nivå, blant samvirkeaktører og internt i Forsvaret og Heimevernet. Det kan virke som om politiet har en litt naiv holdning til at hele Heimevernet holder et tilfredsstillende nivå. Det kan i så fall tyde på manglende kjennskap til de faktiske ferdighetene den jevne heimevernssoldat besitter. Internt i Heimevernet er det store forskjeller. Innsatsstyrkene, som har motiverte soldater, trener rundt 20 dager årlig og er godt utstyrt, er en ganske annen kapasitet enn store deler av områdestrukturen som trener inntil 5 dager hvert annet år. Dette er en viktig forutsetning å kjenne til når det snakkes om Heimevernet. Av Heimevernets 45 000 soldater tilhører kun 3 000 innsatsstyrkene. Selv om det er disse som i utgangspunktet skal benyttes først, vil områdestrukturens tid til opptrening gi begrensede muligheter for å nå samme nivå.

Selvoppsettingsprinsippet er på mange måter en god tilnærming for å få mest mulig ut av treningstiden. Likevel har diskusjonen i oppgaven vist at det er et sårbart konsept, ved at resultatet i stor grad avhenger av personell som kun har dette som bi-verv. Det betyr varierende kompetansenivå og forskjeller i hvor mye tid det avsettes til oppgaven. Det åpner også for ulike løsninger og prioriteringer, som vil kunne skape utfordring dersom det ønskes mer standardiserte løsninger. Men det bidrar til at ansvar gjøres gjeldende, og gir sjefer på lokalt nivå anledning til å legge gode planer og trene direkte og realistisk for å løse sine spesifikke oppdrag.

Heimevernets trenings- og øvingsmodell legger opp til at det er viktigere at avdelingene er i stand til å løse sine oppdrag, enn at den enkelte behersker alle bærende ferdigheter. Det er vanskelig å si om dette er en god eller dårlig tilnærming. På den ene siden vil oppdraget bestemme hvilke grunnleggende ferdigheter som kreves. Det vil derfor lettere medføre riktig prioritering og spisset trening i henhold til oppdraget. På den annen side vil denne tilnærmingen kunne oppleves som meningsløs, ved at det kan argumenteres for at grunnleggende ferdigheter er en forutsetning for å kunne løse ethvert oppdrag. I noen tilfeller er det anledning til å trene på grunnleggende ferdigheter etter at avdelingen er kommet på plass, men i situasjoner der det haster vil ikke dette være mulig. Tilfredsstillende ferdigheter og kompetanse må da være på plass ved oppmøte. I tilfeller der det handler om støtte til politiet er det siste mest aktuelt.

Politiet erkjenner at Heimevernet er en militær ressurs. Begrenset tid til trening og øving gir ikke anledning til å skulle trene både på militære og politiets teknikker. Derfor vil støtte til politiet også preges av dette, selv om det tillempes i størst mulig grad. Imidlertid vil trusselnivået og situasjonen kunne skape utfordringer, da militær tilnærming ikke alltid er forenlig med politiets foretrukne handlemåte. Dette skaper tidvis bekymring hos politiet. Det gjelder både i forhold til våpen, taktikk, metodikk og om oppdraget er korrekt oppfattet. I den forbindelse har diskusjonen delvis handlet om hvorvidt eller i hvilken grad Heimevernets personell skal kjenne til og operere i henhold til sivilt regelverk. Dersom Heimevernet ikke kjenner til politiets regelverk, er det en risiko for at makt og myndighet anvendes feil. Politidirektoratet har i et eget rundskriv fra 2008, bestemt at den utdanningen Forsvaret selv bedriver i forhold til militær politimyndighet er tilfredsstillende, men det er ulik oppfatning i politiet. Mens deler av politiet stoler på at Forsvarets opplæring er dekkende, har politiet i Finnmark utarbeidet et utkast til eget utdanningsprogram for Heimevernets mannskaper. Andre steder gjennomfører politiet kurs for befal. Heimevernet mener det er urealistisk at Heimevernets soldater skal måtte forholde seg til flere sett med regler. Heimevernet vurderer behovet for å være en postinstruks, altså spesifikke engasjementsregler, for det enkelte oppdrag, som beskriver trusselnivå og hvilke maktmidler som kan anvendes. Samtidig viser praksis at Heimevernet tildeles og aksepterer begrenset politimyndighet. Likevel er politimyndighet og hjemmel for maktbruk overfor sivile mennesker i fredstid noe det ikke bør tas lett på. Misbruk eller feilvurdering vil i verste fall bety urettmessig tvangsinngrep overfor sivile eller at våpen avfyres, med de konsekvenser det kan få. Det er alvorlig om politiet gjør det, men det kan få enda større følger om militære begår samme feil.

6.2 Konklusjon

Så er Heimevernet i stand til å inneha både rollen som kriger og politi? Svaret er tilsynelatende ja, siden det er det som er gjeldende praksis. Men det betyr ikke at løsningen fungerer godt nok. For det første legger tid til trening og øving naturlige begrensninger for hvilket ferdighets- og kompetansenivå det er realistisk å oppnå. Det er ikke realistisk at soldater som trener fem dager annethvert år skal være i stand til å beherske oppgaver på samme måte som profesjonelle soldater eller polititjenestemenn gjør. Når det i tillegg legges opp til at soldatene skal gjøre begge deler, virker det enda mer urealistisk.

Erfaringer de senere år viser at Heimevernet får god omtale og har et godt omdømme i Forsvaret og blant bistandsmottagere. I samvirke med andre blir Heimevernet tildelt gode og relevante oppdrag, og oppdragene blir løst på en god måte. Dog skal det sies at det er en del oppgaver som Heimevernet ikke kan løse. Det ser ut som at Heimevernet har erkjent dette og retter innsatsen mot oppgavene det er besluttet at Heimevernet skal løse.

I forbindelse med håndhevelsesbistand til politiet må Heimevernet forholde seg til sivilt lovverk. Bistanden ytes fordi politiets ressurser er oppbrukt, og Heimevernet skal til en viss grad kunne utføre flere av de samme oppgavene som politiet. Selv om Heimevernet tar utgangspunkt i militær tilnærming, må den tilpasses politiets tilnærming, siden det ikke er snakk om noe militært oppdrag. Likevel vil det være utfordrende å beherske dette til fulle. I kapittel 5.1 ble det vist til uttalelser fra generaladvokaten og kilder i Heimevernet, som viser at teorien om at trening på de skarpeste militære oppdragene gir gode forutsetninger for å løse andre typer oppdrag, har noen svakheter. Det viser seg at når situasjonen tilspisses, så er det sannsynlig at handlemåten som velges er det som faller en nærmest. For Heimevernssoldatene er det den militære måten å løse situasjonen på, noe som kan være veldig ulikt politiets foretrukne løsning.

En realistisk erkjennelse av Heimevernets evne og begrensninger er viktig for å kunne tildele relevante og gode oppgaver. Manglende kjennskap til dets kvaliteter og ferdighetsnivå, vil kunne medføre uhensiktsmessig bruk av den ressursen Heimevernet er. Dersom Heimevernet settes til oppgaver det ikke er klar for, kan det føre til farlige situasjoner eller rett og slett innebære falsk trygghet. Det politiske nivå må gis tilstrekkelig informasjon om hvilke muligheter Heimevernet gir. Det skaper mulighet for samsvar mellom ressurser og oppgaver. For å oppnå en god nok forståelse av Heimevernets kvaliteter må Heimevernet være ærlig på hva det selv mener er realistisk. Det kan virke som at det nå er tilfelle, blant annet slik det fremgår i det nylig utgitte policydokumentet for utdanning, trening og øving. Men når det gjelder holdning til ulike regelverk, fremstår Heimevernet som noe inkonsekvent. På den ene siden hevdes det at det er militær tilnærming som skal gjelde i enhver situasjon, samtidig som praksis viser at de som støtter politiet i stor grad aksepterer å bli tildelt begrenset politimyndighet. Videre må politiet også være tydelig på hva det krever. Inntrykket politiet, med få unntak, har gitt er at det er opp til Forsvaret å sørge for å sende kvalifisert personell når politiet ber om støtte. Det er riktig, men politiet sier ingenting om kvalifikasjonene som forventes, annet enn at de stoler på Forsvarets

utdanningsordning. Politiets strenge krav til eget personell gjenspeiles ikke i forhold til Heimevernet. Uten slike krav er det vanskelig å vurdere i hvilken grad Heimevernet besitter tilfredsstillende kvalitet til å opptre i politirollen.

Heimevernet gir altså både muligheter og begrensninger. For det første har Heimevernet mye personell, men alle er ikke på samme ferdighetsnivå. Denne erkjennelsen må aksepteres på alle nivå. Innsatsstyrkene har gitt Heimevernet et godt rennommé, og mer trening, bedre utstyr og kort responstid har gitt gode resultater. Men dette kan ha gått på bekostning av resten av Heimevernet, som har fått mindre tid til trening og ikke blitt tilgodesett med så mye moderne materiell. For det andre er Heimevernets fokus i treningssammenheng på militære oppdrag rettet mot sikkerhetspolitiske truende situasjoner. Det er ikke automatisk overførbart til å utføre politioppgaver, da politioppgaver gjerne krever en mykere tilnærming til oppdragsløsning enn det den militære tilnærmingen legger opp til. For det tredje prioriterer Heimevernet avdelingenes evne til å løse sine oppdrag foran soldatenes bærende, grunnleggende ferdigheter. Det kan bety at soldatene ikke automatisk er klar til innsats uten ekstra tid til klargjøring og trening. I tilfeller der det ikke er tid til opptrening, vil det innebære at ikke alle er klar til umiddelbar innsats.

Jeg vil derfor hevde at Heimevernet likevel *ikke* er i stand til å inneha rollen både som kriger og politi, slik situasjonen er i dag. Selv om praksis viser at begge deler foregår, er jeg ikke overbevist om at Heimevernets kompetanse- og ferdighetsnivå er tilfredsstillende dersom de skarpeste situasjonene skulle oppstå. Å skulle beherske det oppgavespekteret som ligger både eksplisitt og implisitt i Heimevernets oppdragsportefølje, er meget krevende. Profesjonelle soldater og politi har spisskompetanse på hvert sitt område, og trener mye for å opprettholde best mulig forutsetninger for å kunne håndtere uoversiktlige situasjoner. Da kan det ikke forventes at Heimevernet, med så begrenset tid til trening og øving, skal kunne beherske begge deler. Det blir å forlange for mye. Oppgaveporteføljen må tilpasses treningsnivået. Det vil gi Heimevernets soldater forutsetninger til å beherske noen få oppgaver, i stedet for å skulle ha et bredt spekter av oppgaver som bare delvis beherskes eller ikke beherskes i det hele tatt. Det er bra med høye ambisjoner, men ambisjonene bør være realistiske. Det skaper forutsigbarhet og klargjør hva som kan forventes. Det øker også forutsetningene for å lykkes og gjøre en god jobb, og vil på sikt kunne bidra til å øke Heimevernets relevans og eksistensgrunnlag. Ved å levere god kvalitet fremstår Heimevernet som seriøst og tillitsvekkende. Å skulle ta på seg for kompliserte oppgaver

og feile kan virke kontraproduktivt, ved at det skaper usikkerhet og tvil om hva Heimevernet faktisk er i stand til å bidra med.

7 Kildeliste

- Aftenposten. (2010). Uten trening på 11 år, *Aftenposten* 14. november 2010.
- Beredskapsloven. (1950). LOV-1950-12-15-7 Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold
- Bistandsinstruksen. (2012). FOR 2012-06-22 nr 581: Instruks om Forsvarets bistand til politiet.
- Bjerga, K. I., & Gjeseth, G. (2010). *Heimevernet og Hæren - Landforsvaret stykkevis og delt - eller helt* (Vol. 2/2012). Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie* (Vol. 5). Bergen: Eide forlag.
- Dahl, A. W. (2008). *Håndbok i militær folkerett* (Vol. 2). Oslo: Cappelen akademisk.
- Dahl, A. W. (2012, 23.01.2013). De kan skyte i tide og utide, *Nettavisen*. Hentet fra <http://www.nettavisen.no/m/?articleId=3416261>
- Diesen, S. (2011). *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020* (Vol. 1). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Dyndal, G. L. (Red.). (2010). *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Espenes, Ø. (2010). Forsvaret og Politiet - lovhjemler og "bistandsinstruksen". I G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 277-296). Bergen: Fagbokforlaget.
- Faremo. (2010, 25.05.2013). Situasjonen i Heimevernet og betydningen for Forsvaret. Redegjørelse av forsvarsminister Grete Faremo i Stortinget 26. november 2010. . fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2010/situasjonen-i-heimevernet-og-betydningen.html?id=626461>
- Forsvaret. (2009). *Bestemmelser for vakt og sikring i Forsvaret*.
- Forsvaret. (2010). *Heimevernets virksomhet 2010*. Heimevernsstaben.
- Forsvaret. (2012a). *Forsvarets årsrapport 2012*.
- Forsvaret. (2012b). *Heimevernets årsberetning 2012*.
- Forsvarets operative hovedkvarter. (2010). Sjefen for Forsvarets operative hovedkvarters instruks til Heimevernets distriktssjefer og Sjøheimevernskommandoen.
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Støtte og samarbeid. Det moderne totalforsvarskonseptet - en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2012). *"Et forsvar for vår tid" Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013–2016*. Oslo.
- Forsvarssjefen. (1996). *Undergruppe 562, instruks i fredstid for militærpolitiets virksomhet, befals politimyndighet, militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler og opptreden overfor diplomater*: Forsvarssjefen.
- Forsvarssjefen. (2003). *Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning 2003*. Oslo.
- Forsvarssjefen. (2007). *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007*. Oslo: Forsvarssjefen.
- Forsvarsstaben. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Gjeseth, G. (2008). *Hæren i omveltning 1990-2005*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.

- Grunnloven. (1814). LOV 1814-05-17 nr 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814, .
- Hansen, S. J. (2007). *Doktrineutvikling i Heimevernet*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Heieraas, B. O. (2010). Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i historisk perspektiv. I G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 91-107). Bergen: Fagbokforlaget.
- Heimevernsbladet. (2003). Personell, trening og materiell. *Heimevernsbladet desember 2003*, 10, s 4-5.
- Heimevernsbladet. (2012). Der grensen går. 4.
- Heimevernsloven. (1953). LOV 1953-07-17 nr 28: Lov om Heimevernet.
- Heimevernskolen. *Håndbok i objektsikring: Heimevernets skole- og kompetansesenter*.
- Heimevernsstaben. (2013). *Genralinspektøren for Heimevernets policy for utdanning, trening og øving*.
- Innst. S. nr. 234. (2003-2004). *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo.
- Innst. S. nr. 342. (2000-2001). *Innstilling fra forsvarskomiteen om omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*.
- Lov om militær politimyndighet. (1988). LOV-1988-05-20-33: Lov om politimyndighet i det militære forsvar.
- Militær straffelov. (1902). LOV 1902-05-22 nr 13: Militær Straffelov.
- Myhrer, T.-G. (Red.). (2007:7). *Polisiær virksomhet Hva er det - hvem gjør det?* Oslo: Politihøgskolen.
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonene*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2013:5. (2013). *Når det virkelig gjelder....Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Oslo.
- NRK. (2013a, 07.05.2013). Frustrert over uendret beredskap. Intervju med sjef FSK. Hentet fra <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.10913625>
- NRK. (2013b, 07.05.2013 kl 2044). Politiet og Forsvaret klarer ikke å samarbeide godt nok. Intervju med tillitsvalgt i Politiets Fellesforbund. Hentet fra <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.10915274>
- Politidirektoratet. (2008). *Lokale samarbeidsavtaler mellom politiet og Forsvaret - retningslinjer for det videre arbeidet - PBS II*.
- Politiets Beredskapssystem del 1. (2007). *Håndbok i krisehåndtering*. Oslo.
- Politiets våpeninstruks. (1989). FOR 1989-08-01 nr 4872: Våpeninstruks for politiet
- Politihøgskolen. (2012). *Evalueringsrapport Øvelse TYR 2012*. Oslo.
- Politielloven. (1995). LOV 1995-08-04 nr 53: Lov om politiet
- Redse Johansen, S., & Staib, J. T. (2009). *Jus og militærmakt* (Vol. 1). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

- Skogan, J. K. (2009). *Krisehåndtering. Opprinnelse, utvidelse og norsk forsvarsplanlegging*. Oslo: NUPI-rapport 2009.
- Skogrand, K. (2004). *Norsk forsvarshistorie, bd. 4: Alliert i krig og fred, kap 17*. Bergen: Eide forlag.
- St. prop. nr. 42. (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvarte i perioden 2005-2008*. Oslo.
- St. prop. nr. 48. (2007-2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.
- St.meld. nr. 42. (2004-2005). *Politiets roller og oppgaver*. Oslo.
- St.meld.nr. 39. (2003-2004). *Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Oslo.
- St.Prop. 73 S. (2011-2012). *Et forsvar for vår tid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Straffeloven. (1902). LOV 1902-05-22 nr 10: Almindelig borgerlig Straffelov

8 Vedlegg A Oversikt over intervjuobjektene

2013-02-05: Ove Staurset, Sjef Møre og Fjordane HV-distrikt 11

2013-02-06: Per Olav Vaagland, Fungerende Sjef Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt 02

2013-02-11: Hans Holmgrunn, Stabssjef Romerike Politidistrikt

2013-02-19: Guttorm Bental, Sjef utdannings- og utviklingsseksjonen ved Heimevernets skole- og kompetansesenter

2013-02-20: Johan Halvorsen, Stabssjef Oslo Politidistrikt

2013-02-20: Kai Spurkland, Jurist og juridisk rådgiver/P6 i Oslo Politidistrikt stab

2013-02-25: Lyder Karlsen, Fungerende Sjef Planavdeling Heimevernsstaben

2013-04-25: Telefonintervju med politiinspektør Lars Blix-Olsen, Øst-Finnmark politidistrikt

2013-05-22: Telefonintervju med Torbjørn Aas, Politimester Vest-Finnmark politidistrikt

2013-05-24: Telefonintervju med Sten Løitegaard, Sjefsjurist i Heimevernet

9 Vedlegg B Intervjuguide

Temaer for diskusjon med Heimevernet:

Her er noen temaer som kan være utgangspunkt for diskusjoner. Det vil helt sikkert komme opp flere forhold underveis. Dette er i så måte ingen uttømmende liste, slik at det er mulig å diskutere flere forhold. Jeg har også flere spørsmål som jeg vil kunne fremme, dersom de ikke blir besvart i samtalen/intervjuet.

a. Overordnet

Hvilke overordnede føringer gjelder for Heimevernets virksomhet? Styringsdokumenter, offisielle dokumenter, doktriner etc.

Oppdragsportefølje – Endringer/utvikling de senere år. Hvordan påvirker det virksomheten?

Heimevernet i samvirke med andre militære og sivile aktører (spes politiet). Spesielle utfordringer?

b. Utdanning/trening/øving

Utdanning – militære oppgaver og bistandsstøtteoppgaver.

Gjennomføring av operasjoner/oppdragsløsning – muligheter og utfordringer

Begrenset politimyndighet- utdanning og praktisering

c. Gjennomføring av operasjoner

Muligheter og begrensninger ved bruk av Heimevernet

Kommandoforhold under oppdragsløsning sammen med politiet

Heimevernet i møte med befolkningen i tilfeller der det støtter politiet og må bruke autoritet/politimyndighet

Temaer for diskusjon med politiet:

Her er noen temaer som kan være utgangspunkt for diskusjoner. Det vil helt sikkert komme opp flere forhold underveis. Dette er i så måte ingen uttømmende liste, slik at det er mulig å diskutere flere forhold. Jeg har også flere spørsmål som jeg vil kunne fremme, dersom de ikke blir besvart i samtalen/intervjuet.

a. Overordnet

Opplevelse av samarbeidet og samvirket mellom politiet og Heimevernet på ulike nivå

b. Kjennskap til Heimevernet

Politiets behov for Heimevernet

Politiets forventninger

Kjennskap til Heimevernets evner og kapasiteter

Politiets krav til Heimevernets personell

c. Gjennomføring av operasjoner

Muligheter og begrensninger for bruk av Heimevernet

Opplevelse av kommandoforhold ifm oppdragsløsning

Spesielle utfordringer ved bruk av militære styrker – spes Heimevernet

Morten Narum

Major

Student Forsvarets Stabsskole