



02

**KJELL INGE BJERGA
OG GULLOW GJESETH**

Heimevernet og Hæren

Landforsvaret stykkevis og delt – eller helt?

OSLO FILES

ON DEFENCE AND SECURITY—02/2010

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER (IFS)

Skippergata 17c, 0152 Oslo. Norge

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security tar sikte på å være et uformelt og fleksibelt forum for studier innenfor instituttets arbeidsområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen, står for forfatteren(e)s egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (IFS)

Skippergata 17c, N-0152 Oslo. Norway

The Norwegian Institute for Defence Studies (IFS) is a part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognised scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1-5).

Director: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security aims to provide an informal and flexible forum for studies within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Anna Therese Klingstedt



02

**KJELL INGE BJERGA
OG GULLOW GJESETH**

Heimevernet og Hæren

Landforsvaret stykkevis og delt – eller helt?

OSLO FILES

ON SECURITY AND DEFENCE — 02/2010

KJELL INGE BJERGA OG GULLOW GJESETH

Kjell Inge Bjerga (f. 1970), cand. philol., forsker og seksjonssjef ved IFS. Han har tidligere publisert om militære organisasjoner og forsvarspolitik, blant annet *Enhet som våpen* (2002) og var redaktør for *Forsvarets fellesoperative doktrine* (2007). Bjerga har i en årrekke undervist ved Forsvarets stabsskole.

Gullow Gjeseth (f. 1937), generalmajor, forsker ved IFS. Han var medforfatter av bind 5 i *Norsk forsvarshistorie* (2004) og har publisert *Hæren i omveltning 1990–2005* (2008). Han har vært militærstipendiat ved Norsk utenrikspolitisk institutt, sjef for presse- og informasjon i Forsvarets overkommando, sjef for landstridskreftene i Sør-Norge og direktør for Forsvarets høyskole.

SUMMARY IN ENGLISH

This Oslo File analyses the development of Norwegian territorial defence from 1944 to 2010 and sheds light on relations between the two key components of the territorial defence: the *Home Guard* and the *Army*. Three models of organising territorial defence are discussed. The first is to merge the Home Guard and the Army into one organisation. The second is to have the Home Guard as a single service at the same level as the other three. This model was implemented in 1970, and today the Home Guard is an autonomous service. It is larger (40,000) than the Army (7,800), and it is since 2006 responsible for Norway's territorial defence. The third way of organising territorial defence is partial integration of the Home Guard and Army.

Today, there are several reasons why the Home Guard and the Army should be merged into a single, comprehensive *Land Defence*. First, both are now so small that it hardly makes sense to keep them separated, either economic-administratively or military-operationally. Second, Norway has changed its perceptions of the international situation over the last five years. In 2001–2002 the Government perceived the external military threat against Norwegian territory as virtually nonexistent. Today, the Government highlights the complexity of the new multi-polar world order, the huge global challenges it brings in its wake and, not least, the geopolitical challenges on Norway's doorstep. The very unpredictability of the situation thus warrants a strengthening of national readiness and territorial defence.



INSTITUTT FOR FORSVARSTUDIER Norwegian Institute for Defence Studies

ISSN 0803-1061 © Norwegian Institute for Defence Studies

info@ifs.mil.no – www.ifs.mil.no

INNHold

LANDFORSVARET STYKKEVIS OG DELT – ELLER HELT?	5
LANDFORSVARET I DAG	9
DET TODELTE LANDFORSVAR I HISTORISK PERSPEKTIV	19
Hansteen, Hauge og Heimevernets fødsel 1944–1946	20
Kamp for større selvstendighet 1946–1953	24
Strid om rekruttering og lokalvern 1953–1970	30
1970: Heimevernet blir egen forsvarsgren	34
Konsolidering og stillstand 1970–1990	36
Ressursknapphet 1990–2000, mellomløsningen igjen?	39
REFORM: HEIMEVERNETS SELVSTENDIGHET BEFESTES	49
“Heimevernet utgjør det territoriale forsvar”	50
Heimevern for terrorbekjempelse og stridsoperasjoner	56
Konsolidering av “det nye heimevernet”	60
Ytre eller indre drivkrefter?	62
INTEGRASJON, SELVSTENDIGHET ELLER MELLOMLØSNING?	65
PÅ VEI MOT ET INTEGRERT, FELLES LANDFORSVAR	71
Operative forhold	72
Økonomi og forvaltning – mer å hente?	76
Rekruttering og utdanning	77
Forsvarsgrenskultur, Heimevernets forankring i samfunnet	80
LANDFORSVARET FRA STYKKEVIS OG DELT TIL HELT	85
LITTERATUR	89

LANDFORSVARET STYKKEVIS OG DELT – ELLER HELT?

Hva er det med landforsvaret? Det siste året har vi vært vitner til en lang rekke bekymringsmeldinger om at Norges landmilitære forsvar er i ferd med å forvitte. Våren 2009 slo generalinspektøren for Hæren fast at hans forsvarsgren kun var i stand til å forsvare et meget lite stykke land, og gjennom året kom det meldinger om at Heimevernets personell ikke lenger øvde.¹ På nyåret i 2010 gikk flere erfarne hæroffiserer ut og slo alarm om betydelige mangler i Hærens manøveravdelinger, og utover våren fortsatte det å strømme på med bekymringer fra både heimevern og hær.²

Det norske landforsvaret består av Hæren og Heimevernet. Slik har det vært siden opprettelsen av Heimevernet i 1946.³ Det har samtidig vært prøvd ulike organisatoriske løsninger, fra å ha et heimevern som en del av Hæren til et heimevern som selvstendig forsvarsgren på linje med de øvrige. Det har underveis vært fremmet en rekke forslag om mellomløsninger og ulike former for samordning, ja sågar full integrasjon av de to, men dette har konsekvent blitt avvist, enten fra militærfaglig eller politisk hold – eller begge steder.

Vi vil si at *todelingen* av det norske landforsvaret i løpet av drøyt seksti år har gått fra å være en nyskapning til å bli et innarbeidet element i forsvarstenkningen her til lands. Det er illustrerende at det todelt landforsvaret knapt var seriøst diskutert da den store forsvarsreformen ble innledet sommeren 2000 med innstillingene fra Forsvarspolitisk utvalg (FPU) og forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 (FS 2000).⁴ Den samme mangelen på debatt har gjort seg gjeldende i forbindelse med senere langtidsplanlegging, både knyttet til Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 og Forsvarsstudien 2007. Todelingen av landforsvaret er heller ikke nevnt i de mange bekymringsmeldingene det siste året. Mens store endringer er gjennomført på de fleste områder, ser det ut til at det to-

1 “Forsvaret skal bli enda mindre”, *Aftenposten*, 14. mai 2009.

2 *Aftenposten*, 7. september 2009; *Avisa Nordland*, 13. oktober 2009; *Agderposten*, 30. november 2009; *Aftenposten*, 2. desember 2009; *Aftenposten*, 3. februar 2010;

3 David Pugh, “Guns in the Cupboard. The Home Guard, Milorg, and the Politics of Reconstruction 1945–46”, *Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter Forsvarets høyskole 1983–84* (Oslo: Tanum-Norli), 88–89; St.meld. nr. 32 (1945–46), *Plan for en første reising av Norges forsvar*, 54.

4 Forsvarets overkommando, *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000* (Oslo: Forsvarets overkommando, 2000); NOU 2000: 20, *Et nytt forsvar*; St.prp. nr. 45 (2000–2001), *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*.

delte landforsvaret forblir uendret. I løpet av det siste tiåret synes Heimevernets fristilte stilling å være styrket.⁵

Formålet med vår studie er å drøfte spørsmålet om fremtidig organisering av landforsvaret.⁶ Med utgangspunkt i de store reformene som er gjennomført i Forsvaret det siste tiåret, stiller vi oss følgende spørsmål: Er det fortsatt hensiktsmessig å fastholde inndelingen i to separate organisasjoner for det landmilitære forsvar, eller er det i dag gode grunner til å satse på helhet gjennom å samle landforsvaret i én organisasjon? Når vi legger vekt på betydningen av formell organisasjon, er det fordi nettopp organisasjonsspørsmålet har stått svært sentralt gjennom hele tidsperioden vi tar for oss. Erfaringer fra andre deler av Forsvaret sier oss dessuten at formell organisasjon rent allment er et mye brukt virkemiddel for å regulere ansvars- og myndighetsforholdene i Forsvaret, og vi antar at landforsvaret ikke er noe unntak.⁷

Enkelt sagt finnes det to hovedmodeller for organiseringen av landforsvaret i fredstid. Den første er dagens todelte organisasjon. Den andre er en eller annen form for integrasjon mellom Hæren og Heimevernet med sikte på å utvikle én helhetlig landmilitær organisasjon. I tillegg finnes det en tredje vei som innebærer en slags “mellomløsning”, altså en kombinasjon av de to hovedmodellene. Vi ønsker å gå inn i argumentasjonen for og imot samtlige tre løsninger. Både sammenslåing og nærmere samordning har vært foreslått og diskutert ved en rekke tidligere anledninger. Vi vil derfor anlegge et historisk perspektiv på utviklingen av det landmilitære forsvar etter annen verdenskrig – med et særlig øye til forholdet mellom Hæren og Heimevernet. Vi går nemlig ut fra at de ulike måtene å organisere landforsvaret på har vært begrunnet tidligere, og at det derfor er viktig og relevant å se nærmere på hovedtrekk ved utviklingen og den argumentasjon som har vært ført underveis.

Det landmilitære forsvar har på de fleste områder gjennomgått mange og store endringer i tiden etter annen verdenskrig, og i særdeleshet etter den kalde krigen og under den nevnte forsvarsreformen etter årtusenskiftet. Vi skal derfor først ta for oss status for Hæren og Heimevernet i dag, samt noen viktige utfordringer og problemstillinger vi må være oppmerksomme på i behandlingen av

5 Bernt Iver Ferdinand Brovold, foredrag, *Oslo Militære Samfund*, 7. februar 2005 <online>.

6 Denne studien er iverksatt og i sin helhet finansiert av Institutt for forsvarsstudier, seksjon for sivil-militære relasjoner, hvor begge forfatterne arbeider. En spesiell takk rettes til professor Rolf Tamnes og oberstløytnant Halvor Johansen som tok seg tid til å lese og kommenterte på tidlige utgaver av manuskriptet. Det endelige produkt med eventuelle feil og mangler er imidlertid forfatterne ene og alene ansvarlige for.

7 Kjell Inge Bjerga, “Organisasjon som virkemiddel”, i *Norsk strategisk ledelse i krise og krig*, red. Gjert Lage Dyndal (Bergen: Fagbokforlaget, kommer 2010).

dette spørsmålet. Deretter vil vi sette utviklingen av det landmilitære forsvar inn i et historisk perspektiv, før vi altså drøfter modellene og gjør oss noen tanker om hvilken modell som kan være hensiktsmessig i dagens situasjon.

Det er viktig å være klar over at ved gjenoppbyggingen av Forsvaret etter annen verdenskrig kom det landmilitære forsvar til å bestå av to hoveddeler, nemlig Hærens feltavdelinger og lokalforsvaret. Lokalforsvaret bestod igjen av *Hærens lokalvern* og *Heimevernet*. Forskjellen mellom Hærens lokalvern og Heimevernet var blant annet at lokalvernet hadde som oppgave å sinke fiendens fremrykning eller binde hans styrker for en viss tid, mens Heimevernet skulle bevokte mennesker og viktig infrastruktur. Gjennom *Lov om Heimevernet av 17. juli 1953* fikk Heimevernet en spesiell status i forhold til Hærens lokalvern og det øvrige militære forsvar. Heimevernet skulle kunne kalles inn i fred, krise, så vel som i krig. Det skulle være i stand til å yte ulike former for direkte støtte til det sivile samfunn, for eksempel ved naturkatastrofer eller alvorlige ulykker. I 1959 foretok Forsvarsdepartementet en ny grenseoppgang mellom Hærens feltavdelinger og lokalforsvaret.⁸ Departementet slo da fast at Hærens lokalvern skulle inngå som en integrert del av feltavdelingenes operasjoner, og med det ble landforsvarets inndeling bestående av felthæren, som var Hæren ansvar, og lokalforsvaret som var Heimevernets ansvar. Denne inndelingen – og begrepsbruken – stod ved lag frem til årtusenskiftet. I forbindelse med forsvarsreformen som da kom, ble imidlertid alt dette endret.

8 St.prp. nr. 39 (1959–60), *Landforsvarets organisasjon*, 5–9.

LANDFORSVARET I DAG

Etter årtusenskiftet er Hæren endret fra i fredstid å være hovedsakelig et produksjonsapparat for en stor krigsorganisasjon basert på reservestyrker, til en liten stående hær kontinuerlig engasjert i operativ virksomhet ute og hjemme. Hovedinnsatsen har de siste åtte år vært i Afghanistan. Alt i alt består Hæren i dag av om lag 7800 personell. Dette inkluderer om lag 3600 fast lønnede⁹ (offiserer, befall, vervede, sivile) og om lag 4200 vernepliktige som er inne til førstegangstjeneste hvert år.¹⁰ Det eksisterer knapt lenger noen reserveorganisasjon.¹¹

Hæren er i dag organisert i en *produksjonsstruktur* og en *styrkestruktur*. Førstnevnte struktur består av Hærstaben i Troms, som er et generalinspektorat i tradisjonell forstand, men som det siste året er økt fra drøyt 20 til omkring 90 offiserer og dermed utgjør en mer robust stab som skal ivareta helhetlig styring av Hæren. Produksjonsstrukturen består for øvrig av Hærens våpenskole, Krigsskolen, Hærens befalsskole, Operasjonsstøtteavdelingen og deler av Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte.¹² Skolene produserer kompetanse ved å utdanne befall og noe mannskaper samt trene avdelinger og staber. Hærens styrkestruktur består av Brigade Nord med Telemark bataljon, HM Kongens Garde, Garnisonen i Sør-Varanger (grensevakten) og en rekke operative felleskapasiteter. I tillegg til sine operative oppgaver utdanner institusjonene innenfor styrkestrukturen personell i førstegangstjeneste og vervet personell. I styrkestrukturen inngår også Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando, som de siste ti år har vært svært høyt prioritert fra både politisk og militært hold.

Hæren har ikke noe selvstendig operativt ansvar, slik tilfellet var da det landmilitære forsvar var inndelt i geografiske ansvarsområder (såkalte distriktskommandoer). I stedet disponeres Hærens avdelinger som taktiske enheter av

-
- 9 I tillegg til de 3 600 fast lønnede kommer om lag 2–300 som til en hver tid er engasjerte i forbindelse med Hærens deltakelse i Afghanistan (ISAF).
 - 10 I de 4 200 vernepliktige inngår også de om lag 400 som er under befalsutdanning (GBU).
 - 11 Gullow Gjeseth, *Hæren i omveltning 1990–2005* (Bergen: Vigmostad og Bjørke, 2008), 125–159. I Hæren arbeides det våren 2010 riktignok med å utvikle et konsept for “hærreserven”, men om og i hvilket omfang dette vil realiseres i fremtiden avhenger av økonomiske rammebetingelser og forsvarsledelsens prioriteringer.
 - 12 Den nyetablerte “Operasjonsstøtteavdelingen” er et resultat av prosessen med å tilbakeføre regionale støttefunksjoner og verksteder fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) til Hæren. Avdelingen har foreløpig ansvar for driften av Hærens garnisoner. I forbindelse med denne tilbakeføringen vil om lag 400 vernepliktige i ulike støttefunksjoner gå fra FLO til Hæren slik at det totale antall i førstegangstjeneste under generalinspektøren for Hæren vil øke til om lag 4 600.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan ved Bodø.¹³ Det tilligger sjefen for det operative hovedkvarteret å bestemme hvordan kommandoforholdene mellom hovedkvarteret og de enkelte taktiske enheter skal organiseres.¹⁴

Regjeringens langtidsproposisjon fra 2008 definerer Hærens oppgave frem mot 2012 til å være produksjon av “stridsklare avdelinger for bruk både nasjonalt og internasjonalt i fred, krise og krig”, og det anføres videre: “Aktiv innsats og tilstedeværelse på land vil også i fremtiden være en grunnforutsetning for å forebygge, håndtere og avslutte konflikter. Det å kunne ta og holde hele eller deler av et territorium vil fortsatt stå sentralt.”¹⁵ Fra politisk hold forventes det altså at Hærens avdelinger skal være av en slik kvalitet at de kan delta i regelrette krigsoperasjoner ute og hjemme. Samtidig er Hæren så vidt liten at den kun er i stand til å dekke en meget begrenset del av norsk territorium, noe generalmajor Robert Mood, generalinspektør for Hæren fra 2005 til 2009, illustrerte med å slå fast at den norske hær er stor nok til å ta og holde et område tilsvarende det fra Røa til Majorstuen i Oslo, og ikke særlig mer.¹⁶ Med andre ord må Hæren operere sammen med allierte styrker dersom effekten av operasjonene skal være mer enn symbolsk demonstrasjon av viljen til bruk av militær makt i en krise- eller krigssituasjon.

Hva så med Heimevernet? Oppgaver og organisasjon er utvilsomt dramatisk endret også der. Fra å være en stor og relativt enkelt utrustet organisasjon, med såkalt lokal “kuppberedskap” som hovedoppgave, er Heimevernet i dag en mindre, men delvis bedre trent og utrustet organisasjon med et bredere spekter av oppgaver. Det ledes av Heimevernsstaben i Oslo, som er noe mindre enn Hærstaben, men er ellers sterkt desentralisert, med avdelinger i samtlige av landets kommuner. Det er inndelt i tre kategorier styrker med prioritert rekkefølge: “innsatsstyrker”, “forsterkningsstyrker” og “oppfølgingsstyrker”. Det er særlig iøynefallende at Heimevernet har overtatt en rekke oppgaver som tidligere var Hærens. Viktigst er det at Heimevernet har overtatt ansvaret for territorialforsvaret, “det utgjør kjernen i Norges territorielle forsvar i fred, krise og krig”.¹⁷ Det skal i tillegg kunne “forsterke annen militær tilstedeværelse i utsatte

13 Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) ble etablert på Reitan 1. august 2009, men som en midlertidig ordning på ett år ble ledelsen av landoperasjoner igjen på Jåttå i Stavanger. Likevel var det fra 1. august sjefen for FOH som hadde operativ kommando over alle norske militære styrker, inkludert de landmilitære styrkene.

14 Forsvarssjefen vil under alle omstendigheter beholde alminnelig kommando.

15 St.prp. nr. 48 (2007–2008): *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, 75.

16 “Forsvaret skal bli enda mindre”, *Aftenposten*.

17 Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007* (Oslo: Forsvarsstaben, 2007), 16.

områder”.¹⁸ Det skal være i stand til å forsterke grensevakten og drive styrkebeskyttelse, herunder bidra til å sikre nasjonale militære styrker og yte beskyttelse og annen assistanse til utenlandske styrker.

Hva betyr så “ansvar for territorialforsvaret”? Ifølge sist gjeldende instruks, som ble utstedt av det daværende fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) på Jåttå i Stavanger, innebærer det blant annet “lokal planlegging av operasjoner i fred, krise og krig innenfor eget kommandodistrikt med egne og tildelte styrker”.¹⁹ Det er imidlertid ikke nærmere definert hva “operasjoner i krig” innebærer, trolig fordi Heimevernet knapt rår over regulære landmilitære styrker som vil kunne håndtere strid av høy intensitet, hvilket gjør dette til et uklart og vanskelig punkt. Det er heller ikke definert om “tildelte styrker” er styrker fra Heimevernet sely, styrker fra Hæren – eller begge deler. Likevel vil vi si at territorialansvar betyr at Heimevernet er tildelt et operativt landmilitært oppdrag som tidligere først og fremst tilhørte Hæren. Det er her viktig å merke seg at Heimevernets distriktssjefer i dag har operativ kommando innenfor sine respektive distrikter; de representerer et operativt kommandonivå med territorielt ansvar under Forsvarets operative hovedkvarter, noe som medfører ansvar for operativ planlegging. Distriktssjefen har dessuten ansvaret for å produsere styrker under generalinspektøren for Heimevernet.²⁰

Hvis vi ser nærmere på instruksene, viser det seg at Heimevernet i dag også har ansvaret for en rekke andre oppgaver som tidligere tillå Hæren, blant annet kontakt med sivile myndigheter i de enkelte distriktene.²¹ Heimevernet skal også ivareta såkalte *host nation*-forpliktelser ved mottak av allierte styrker, når allierte styrker øver eller ved alliert lagring av materiell i Norge. I tillegg kan også Heimevernets oppdrag i dag tolkes slik at det innebærer bidrag til internasjonale operasjoner. I 2008 deltok Heimevernet for første gang med ett lag i Afghanistan, sammen med de regulære hærstyrkene. Heimevernet har uttrykt at det er et mål å stille slike lag også i fremtiden.²² Selve heimevernsbegrepet synes med det å være kraftig utvidet i forhold til tidligere.

Et annet uttrykk for denne utvidelsen, er at Heimevernet i de senere år har fått en sentral rolle knyttet til ivaretagelsen av den allmenne samfunnsikkerhet i samarbeid med sivile etater.²³ Det formelle vendepunktet skjedde i 2006, da Lov om Heimevernet av 1953 fikk en tilføyelse om at Heimevernet også ville kunne

18 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, 83.

19 Brovold, foredrag: 5.

20 Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007*: 16.

21 Fellesoperativt hovedkvarter, “Instruks til Heimevernets distriktssjefer av 15. desember 2008”.

22 Roy Helge Olsen, oblt., samtale 21. september 2009.

23 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, 82–83.

settes inn ved anslag – eller ved fare for anslag – mot “vesentlige samfunnsinteresser” i fredstid.²⁴ Den utvidede rollen i forbindelse med samfunnssikkerhet kommer i tillegg til det territorielle ansvaret, samt oppgaven med å forsterke annen militær tilstedeværelse i utsatte områder. Vi skal komme tilbake til *hvorfor* og *hvordan* Heimevernet har fått alle disse nye oppgavene. Et nært beslektet spørsmål er om Heimevernet får flere og mer omfattende oppdrag enn det er ressursmessig dekning for.

I likhet med Hæren er Heimevernets organisasjon blitt kraftig forenklet.²⁵ Heimevernet er i dag organisert i Heimevernsstaben, et generalinspektorat på linje med Hærstaben, en egen befalsskole, en egen heimevernsskole og 11 heimevernsdistrikter, som alle er satt opp med en liten permanent stab. Antall heimevernssoldater er halvert, fra om lag 80 000 ved årtusenskiftet til om lag 40 000 i dag. En viktig del av “det nye Heimevernet”, den nevnte innsatsstyrken med en målsetting på rundt 5000 mann, har et høyere utdannings- og treningsnivå og er bedre utrustet enn de øvrige delene av organisasjonen noensinne har vært.

Så langt dagens status for Hæren og Heimevernet. Hvilke utfordringer og problemstillinger melder seg i utviklingen av landforsvaret sett under ett? En rekke hensyn må balanseres når en småstat som Norge skal organisere sitt landmilitære forsvar. Selv om Norge har mange fellestrekk med andre småstater, skiller Norge seg også ut ved å være et stort land i geografisk målestokk, samt ved å være en stor og viktig leverandør av energi, og ved å være svært aktiv på den internasjonale arena.²⁶ Blant annet vil teknologiske, militærfaglige, økonomiske og politiske, herunder alliansepolitiske, hensyn måtte tas i betraktning i oppbygging og innretning av landforsvaret. I denne studien vil vi avgrense oss til å se nærmere på det vi anser som overgripende hensyn, nemlig de politiske, de militærfaglige og i noen grad de økonomiske. En forsvarlig analyse av de mange teknologiske forhold knyttet til landforsvaret og landmilitære våpensystemer ville kreve en annen tilnærming og en annen type metodologi enn det som ligger til grunn for denne studien. Det samme gjelder en mer inngående og detaljert analyse av økonomiske forhold med kostnadsberegninger, ulike finansieringsmodeller og liknende. Derfor vil vi holde oss på et mer generelt plan når det gjelder økonomi og i liten grad gå inn i teknologiske forhold.

De militærfaglige hensyn har ikke vært entydige, men snarere pekt både i retning av et todelt landforsvar og en samling av landforsvaret i én helhetlig

24 Forsvarsdepartementet, *Stotte og samarbeid. Konsept for det moderniserte totalforsvarskonseptet* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2006).

25 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, 88.

26 Andreas Løvold, “Småstatsproblematikken i internasjonal politikk”, *Internasjonal politikk*, nr. 1 (2004): 7–13.

organisasjon. Det har på den ene side vært argumentert med at det er behov for en sterk og selvstendig heimevernsorganisasjon av hensyn til den militære beredskapen i landet.²⁷ Det å ha en landsomfattende stående, væpnet organisasjon med sterk lokal forankring og lokalt kjennskap bidrar utvilsomt til en høyere militær beredskap og raskere reaksjonsevne. På grunnlag av erfaringen fra 9. april har nettopp reaksjonsevne stått sentralt i norsk militær tenkning, og det har vært ansett som særlig viktig med et desentralisert heimevern som allerede i de første timene av en krise kunne være operativt og sikre sivile og militære nøkkelpunkter i det norske systemet. De militære kravene til en slik organisasjon er blant annet desentralisering, lokal forankring, hyppig øvingsvirksomhet og bevæpning i fredstid. Disse og liknende krav har pekt i retning av behov for selvstendighet og egne kommandolinjer i forhold til den regulære Hæren. Dette var naturlig også fordi lokalforsvaret, som altså Heimevernet opprinnelig var en del av, hadde styrker i alle deler av landet, i motsetning til felthæren som måtte konsentrere sine styrker enkelte steder, spesielt i Nord-Norge.

På den annen side har det vært hevdet fra militærfaglig hold at to parallelle landmilitære organisasjoner ikke nødvendigvis er mest kostnadseffektivt eller gir den beste militære effekten i et lite land med begrensede forsvarsressurser, og at det norske landforsvaret totalt sett ville komme styrket ut dersom ressursene ble kraftsamlet i én felles organisasjon.²⁸ Det har også vært påpekt at Heimevernets avdelinger er for små og dårlig utrustet til å kunne ta opp et effektivt forsvar, og at Heimevernets hovedoppgave først og fremst må være å sikre mobiliseringen av det øvrige forsvar.

Frem til i dag er det den første retningen som har hatt størst gjennomslag, og Heimevernet har siden tiden omkring 1950 blitt utviklet som en egen militær organisasjon, eller etat, ved siden av Hæren. Til dette kommer at det hele tiden har vært lagt vekt på at Heimevernet skulle være inndelt på samme måte som det øvrige forsvar, i landheimevern, sjøheimevern og luftheimevern. Et slikt parallelt forsvar skulle ikke bare kunne yte støtte til landforsvaret, men også til det sjø- og luftmilitære forsvar. Likevel har tyngdepunktet hele tiden vært landforsvar.

De politiske hensyn har på sin side pekt mer entydig i retning av at landforsvaret bør være todelt. Heimevernet har vært ansett som et viktig politisk instrument i bred forstand, og nettopp behovet for å ha et slags “politisk flerbruksverktøy” har så langt veid meget tungt. For det første har Heimevernet vært brukt aktivt for å sikre Forsvarets forankring i befolkningen og opprett-

27 Mons Haukeland, “Heimevernet”, *Norsk Militært Tidsskrift*, årg. 1948: 497–514.

28 Jacob Børresen, *Forsvar uten trussel. Det norske forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen* (Oslo: abstrakt, 2005), 216–218.

holde en sterk forsvarsvilje. Verneplikten har naturligvis hele tiden vært det viktigste forankringspunktet, men en tilleggsforankring gjennom en heimevernsorganisasjon som er til stede i så å si alle landets kommuner har vært ansett som viktig. Et sentralt element i dette har vært Heimevernets tradisjonelt svært så folkelige profil og tilknytningen til det sivile samfunn gjennom en spesiell *rådsstruktur*, som vi snart skal komme tilbake til. Mens det militære systemet og den ordinære Hæren kanskje kunne virke fremmedartet for mange nordmenn i etterkrigstiden, kunne et heimevern med sterk lokal tilhørighet virke inkluderende og styrke forsvarsviljen. For det andre har Heimevernet utvilsomt fungert som et viktig distriktspolitisk virkemiddel i bredere forstand. Gjennom et heimevern som har vært til stede stort sett i alle kommuner, har staten hatt et effektivt redskap for å kanalisere penger og andre ressurser direkte til kommunalt nivå. Betydningen av dette ble særlig synlig ved en rekke nedleggelse av annen militær aktivitet i mange kommuner etter den kalde krigen. Da lå det nok en viss “kompensasjon” i at Heimevernet ble beholdt nokså uforandret – selv om altså den lokale garnison, marinebase eller flystasjon forsvant.

For det tredje, og viktigst, har Heimevernet vært et sikkerhetspolitisk instrument, og på dette punkt har militærfaglige og politiske synspunkter i stor grad vært sammenfallende. Fra politisk hold har det vært fremholdt at den “tilleggsforsikring” som ligger i et landsdekkende heimevern med høy beredskap gir stor sikkerhetspolitisk gevinst i forhold til ressursene som brukes. Dette gjelder på individ- og samfunnsnivå så vel som på statlig nivå. Det har vært understreket at eksistensen av et heimevern øker befolkningens trygghetsfølelse og virker som et konkret uttrykk for at regjeringen tar forsvaret av *hele landet* på alvor. Vektleggingen av dette økte da Heimevernet fikk utvidede oppgaver knyttet til samfunnsikkerhet fra 2006. Den sikkerhetspolitiske gevinsten ved å ha et heimevern har imidlertid vært ansett som enda større ved et eventuelt angrep mot norsk territorium. Fra toneangivende norsk hold har det vært antatt at eksistensen av et heimevern sammen med et omfattende system for å mobilisere store deler av befolkningen, herunder Kgl. res av 10. juni 1949 (den såkalte “Plakaten på veggen”), hevet terskelen for å angripe Norge.²⁹ Når en motstander vet at det finnes en gerilja- eller militærlignende organisasjon – et slags “hybridforsvar” – som vil være operativt i samme øyeblikk som et eventuelt angrep iverksettes, må han forholde seg til dette i sin planlegging og ta innover seg at det trolig vil være vanskelig raskt å oppnå kapitulasjon og seier. Heimevernet har videre vært et viktig instrument i norsk alliansepolitikk. Et stort heimevern har vært et

29 Kgl.res. av 10. juni 1949, *Direktiv for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge*.

signal til Nato om at Norge tar sine allianseforpliktelser på alvor og legger vekt på også selv å vedlikeholde et sterkt forsvar – i tillegg til de konkrete forsterkningsplanene som er utviklet i samarbeid med alliansen, og mer spesifikt med enkelte allierte.

Selv om altså både militærfaglige, og i særdeleshet politiske, hensyn har pekt i retning av at Norge skulle holde seg med et eget heimevern i en eller annen form, har det gjennomgående vært en stor utfordring *hvordan* dette heimevernet rent organisatorisk skulle innpasses i forhold til de tre ordinære forsvarsgrenene i fredstid. I tilfelle beredskap og krig har dette vært uproblematisk fordi det hele tiden har vært et grunnfestet prinsipp, knesatt gjennom lov, at de ulike delene av Heimevernet da skulle integreres i forsvarsgrenene. For fredstidsorganisasjonen har det vært spesielt store utfordringer innenfor landforsvaret. Årsaken er at hovedtyngden av Heimevernet hele tiden har vært nært knyttet til det landmilitære forsvar og hatt oppgaver grensende tett opp til Hærens. Som nevnt innledningsvis har valget i hovedsak stått mellom tre forskjellige organisasjonsløsninger, og også den fremtidige organiseringen av landforsvaret vil måtte baseres på en av disse tre løsningene – i en eller annen form. Siden opprettelsen av et heimevern første gang ble diskutert under annen verdenskrig, har samtlige tre løsninger enten vært foreslått eller utprøvd i praksis.

Den første modellen kaller vi *Heimevernet integrert i Hæren*, altså at Heimevernet skal inngå som en del av Hæren på linje med de andre våpnene (infanteri, kavaleri og så videre). Modellen har gjerne blitt fremmet i troen på at den innebærer et stort innsparingspotensial, særlig på den administrative siden. Det var denne ordning forsvarsledelsen i London hadde sett for seg under planleggingen av et nytt forsvar mot slutten av krigen, og som faktisk ble etablert i 1946. Den gang falt denne løsningen naturlig på grunn av at de enkelte våpen i Hæren, samt Kystartilleriet og Luftvernartilleriet, hadde sine egne generalinspektører. Generalinspektørene hadde et betydelig ansvar som styrkeprodusenter, men var uten operativt og administrativt ansvar.³⁰ En åpenbar utfordring har imidlertid vært at Heimevernet også hele tiden har hatt oppgaver for Sjø- og Luftforsvaret, og at integrasjon i Hæren ville kunne gjøre det vanskelig å ivareta disse oppgavene på en skikkelig måte. En annen utfordring har vært at Heimevernet med denne modellen mister mye av sin synlighet og identitet. Selv om vi relativt enkelt kan se for oss denne modellen med motsatt fortegn, altså *Hæren integrert i Heimevernet*, har vi knapt funnet spor av at en slik variant har vært seriøst vurdert på noe punkt siden opprettelsen av Heimevernet i 1946.

30 Olav Breidlid, Tore Hiorth Oppegaard og Per Torblå, *Hæren etter annen verdenskrig 1945–1990* (Oslo: Hærstaben, 1990), 75–98.

Unntaket synes å være Arent M. Hendriksens særmerknader i innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 1974.³¹

Den andre modellen kaller vi *Heimevernet som egen forsvarsgren*, altså en løsning med Heimevernet som en etat på linje med de andre forsvarsgrenene. Sentralt står fristilling av Heimevernet fra de andre grenene, både sentralt og på distriktsplanet. Modellen innebærer langt på vei at Heimevernet utgjør et slags “parallelforsvar” og er inndelt i tre separate “grener” på samme måte som det øvrige forsvar: landheimevern (HV), sjøheimevern (SHV) og luftheimevern (LHV). Hver for seg yter disse støtte til de respektive forsvarsgrenene. Generalinspektøren for Heimevernet har en meget sentral stilling innenfor denne modellen og vil være oppsatt med en stab tilsvarende det de ordinære forsvarsgrenene har. Fra og med 1970 har denne modellen i realiteten vært gjeldende, og den har blitt forsterket etter forsvarsreformen ved årtusenskiftet. I Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) fra 2007 heter det: “Heimevernet har vært igjennom en omfattende modernisering og er i dag kjernen i Norges territoriale forsvar. Heimevernet består av Landheimevernet, Sjøheimevernet og Luftheimevernet, med samme spesialiseringer som de ordinære forsvarsgrenene.”³²

Mellom disse to hovedmodellene finnes en tredje vei, som vi ganske enkelt velger å kalle *mellomløsning*. Mellomløsningen må forstås som et kompromiss mellom våre to hovedmodeller. I motsetning til vår forrige modell har denne i liten grad blitt realisert, men desto mer har mellomløsningen – i ulike varianter – vært foreslått med stor kraft en rekke ganger siden 1946. I tiden mellom 1947 og 1952 eksisterte det også en ordning som for alle praktiske formål må betegnes som en mellomløsning, men siden har ikke mellomløsningen vært praktisert. I de fleste tilfeller har mellomløsningen betydd et heimevern *delvis integrert* i Hæren, særlig på den administrative siden. Tanken har vært å unngå oppbygging av parallelle administrative organisasjoner, men på en slik måte at Heimevernet skulle beholde sin egenart. Integrasjon på noen områder har således blitt forsøkt balansert med betydelig fristilling på andre. Her har det vært fremmet forslag om to forskjellige varianter. Den ene har vært fristilling av Heimevernet på sentralt nivå, først og fremst ved å gi generalinspektøren for Heimevernet en fri og uavhengig stilling på linje med de andre generalinspektørene, kombinert med forsøk på samordning mellom Hæren og Heimevernet på distriktsnivå. Den andre varianten av mellomløsningen har gått ut på det motsatte, nemlig å samordne på generalinspektørnivået og fristille på distriktsnivået, og dermed gi Heimevernet frihet innen rekruttering, utdanning, trening og øving, samt i valg

31 NOU 1978: 9, *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1974*, 278–279.

32 Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007*, 16.

av operasjonskonsepter og administrative løsninger. Denne varianten vil også innebære at det blir enklere for Heimevernet å utføre støtteoppgavene for de andre forsvarsgrenene.

DET TODELTE LANDFORSVAR I HISTORISK PERSPEKTIV

Vi vil nå se utviklingen av det landmilitære forsvar i historisk perspektiv. For det første vil vi trekke frem noen hovedlinjer ved utviklingen av det todelte landforsvaret, med et særlig øye til *forholdet mellom* Heimevernet og Hæren. På et overgripende plan vil vi se at det har vært en utvikling fra et heimevern som opprinnelig var integrert i Hæren, til et heimevern som gradvis ble mer selvstendig frem til 1970 og den store ledelsesreformen i Forsvaret. Da ble Heimevernet i realiteten sidestilt med de øvrige forsvarsgrenene. Samtidig vil vi se at det har vært en klar tendens til at spørsmålet om tilknytningsform mellom de to komponentene i landforsvaret har kommet opp med jevne mellomrom, og det er et tydelig mønster som avtegner seg: De gangene Forsvaret har stått overfor en vanskelig ressursmessig situasjon, har det vært gjort fremstøt fra ulike hold for å integrere de to komponentene. Hver gang har imidlertid disse fremstøtene blitt tilbakevist med henvisning til blant annet Heimevernets særegenheter, særlig til den brede og folkelige forankringen av det militære forsvar, som Heimevernet har vært med på å ivareta.

For det andre vil vårt historiske sveip omfatte svært ulike sikkerhetspolitiske perioder. Etableringen av Heimevernet ble forberedt under annen verdenskrig, under inntrykk av denne typen storkrig, og selve opprettelsen i 1946 fant sted under det som senere er blitt kalt for brobyggingsperioden i norsk sikkerhetspolitikk.³³ Videre ble det norske landforsvaret, bestående av hær og heimevern, utformet og bygd opp under den kalde krigen, som i ettertid fremstår som en høyst særegen sikkerhetspolitisk epoke. Tilsvarende kom de store endringene i landforsvarets innretning og organisasjon etter den kalde krigen, og i enda større grad etter terrorangrepet mot USA i september 2001, altså i en ny sikkerhetspolitisk situasjon.³⁴ I dag er det sikkerhetspolitiske bildet igjen i utvikling. Oppmerksomheten om terror og andre asymmetriske trusler er fremdeles stor, men tradisjonelle mellomstatlige konflikter, som 2008-krigen mellom Russland og Georgia, og en multipolar verdensorden preget av stormaktsrivalisering i klassisk forstand, synes å melde seg med økende tyngde.

33 Kjetil Skogrand, *Alliert i krig og fred 1940–1970*, bind 4 av *Norsk forsvarshistorie* (Bergen: Eide, 2004), 157–158; Knut Einar Eriksen og Helge Pharo, *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*, bind 5 av *Norsk utenrikspolitikkens historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), 29–49; Pugh, “Guns in the Cupboard”, 140–142.

34 Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes, *Allianseforsvar i endring 1970–2000*, bind 5 av *Norsk forsvarshistorie* (Bergen: Eide, 2004), 370–377.

Vi vil rette oppmerksomheten mot syv faser. Den første var opprettelsen av Heimevernet i årene 1944 til 1946, under inntrykk av krigen og de erfaringene Milorg hadde høstet. Den andre fasen, fra 1946 til 1953, var preget av at den nye, skjøre organisasjonen kjempet for større selvstendighet fra storebror Hæren. Den tredje fasen strakk seg fra 1953 til 1970, kjennetegnet av ressursknapphet og tautrekking med Hæren om rekruttering og hvem som skulle gjøre hva i lokalforsvaret. Den fjerde fasen, tiden omkring 1970, ble skjellsettende for Heimevernet da det altså ble en egen forsvarsgren med egen generalinspektør. Den femte fasen, mellom 1970 og 1990, ble en langvarig konsolideringsfase, mens den sjette fasen, mellom 1990 og årtusenskiftet, ble preget av ressursknapphet og et fremstøt for økt samordning mellom Heimevernet og Hæren, dog uten konkrete resultater. Den siste fasen, fra årtusenskiftet og frem til i dag, har fremfor alt vært preget av omfattende forsvarsreformer, der Heimevernet gradvis har fått en sterkere og mer selvstendig stilling.

Gjennom samtlige faser har utviklingen av heimevern og hær vært bestemt av strukturelle forhold og sterke aktører. Samtidig står Heimevernet her i en særstilling ved at enkeltpersoner tidvis har hatt betydelig innflytelse på dets utvikling.

Hansteen, Hauge og Heimevernets fødsel 1944–1946

Heimevernet ble formelt opprettet ved et stortingsvedtak i 1946. Den sporbare prosessen frem til etableringen startet en gang mot slutten av krigen. Under annen verdenskrig kom det fra flere hold ønsker om å opprette et heimevern når krigen tok slutt, både fra Milorg-kretser hjemme i Norge og særlig fra det norske miljøet i London.³⁵ En åpenbar inspirasjon var Milorgs oppbygning og aktiviteter under ledelse av Jens Chr. Hauge i det okkuperte Norge, men det ble også hentet impulser fra Sverige og andre land.³⁶ I 1944 tok forsvarssjefen, generalmajor Wilhelm Hansteen, opp spørsmålet i Forsvarets overkommandos utredning kalt “Forberedelser for reising av Norges nye forsvar”.³⁷ Utredningen var et forslag til et arbeidsprogram for Forsvaret som skulle settes i verk så snart Norge var befridd fra okkupasjonsmakten. Ikke uventet ble det lagt stor vekt på faren for overraskende angrep av den typen Norge hadde opplevd 9. april, og landet måtte i fremtiden være “gardert mot et lynoverfall”, ifølge overkomman-

35 Olav Njølstad, *Jens Chr. Hauge – fullt og belt* (Oslo: Aschehoug, 2008), 283; Pugh, “Guns in the Cupboard”, 90–98.

36 Pugh, “Guns in the Cupboard”.

37 Forsvarets overkommando London 15. april 1944: Forberedelser for reising av Norges nye forsvar (IFS-arkiv).

doen. Et av de viktigste tiltakene i så måte var etablering av et landsomfattende lokalforsvar, altså en eller annen form for “heimevern” som var organisert slik at motstandskamp umiddelbart kunne tas opp der hvor et angrep måtte komme.

Overkommandoens utredning av 1944 beskrev detaljert hvordan et slikt heimevern skulle organiseres. Det ble foreslått som et uniformert og bevæpnet militært oppbud *innenfor lokalforsvaret*. Selv om et heimevern nødvendigvis måtte være “landtungt”, anså overkommandoen det som viktig at deler av det ble operativt tilknyttet eller underlagt de to øvrige forsvarsgrener for å kunne utføre oppgaver til støtte for disse. Dette betydde at deler av et slikt heimevern måtte spesialiseres og utrustes for henholdsvis sjø- og luftmilitær aktivitet. Likevel fastslo Hansteen og overkommandoen at et heimevern primært måtte knyttes til Hæren. I vår sammenheng er det her særlig relevant og viktig at Forsvarets overkommando foreslo en *integrert løsning*: Et heimevern skulle integreres som et våpen i Hæren. Det skulle ha en egen generalinspektør, og denne skulle inngå i Hærens overkommando på linje med de andre våpengrenene. Den lokale heimevernsorganisasjonen, det vil si organisasjonen på nivåene under Hærens overkommando, skulle deles inn i “distrikter”, “kretser” og “områder”. Det synes som om Hansteen så for seg et heimevern som også på disse nivåene langt på vei skulle være integrert i Hæren, men da altså med visse oppdrag også for de to andre forsvarsgrenene.

Høsten 1945 hadde tanken om å etablere et heimevern modnet. Samtidig hadde det i løpet av våren og sommeren – “frigjøringsdagene” – blitt klart for regjeringen at svært mye var endret i forhold til det overkommandoen hadde lagt til grunn i sin heimevernsutredning året før. Regjeringen gav generalmajor Hansteen i oppdrag å utarbeide et detaljert forslag til hvordan et heimevern skulle organiseres i lys av den nye situasjonen. Han kom da opp med en noe annerledes løsning enn 1944-forslaget. Hovedtendensen i Hansteens nye forslag var et heimevern som riktignok fremdeles skulle være en del av Hæren, men som samtidig skulle ha en større grad av selvstendighet og en annen samfunnsrolle enn det som hadde blitt lagt til grunn i 1944-forslaget. Med andre ord var Hansteen nå, umiddelbart etter krigen, på vei mot en mellomløsning. Tre elementer i hans nye forslag er særlig viktige i vår sammenheng. De to første skulle etter hvert langt på vei bli realisert, mens det tredje møtte mer motbør og ble kun delvis gjennomført.

For det første foreslo Hansteen en heimevernsorganisasjon der det øverste ledelsesnivået skulle bestå av en generalinspektør i Oslo. Generalinspektøren for Heimevernet skulle ha en selvstendig stab, samlokalisert med de andre sentrale militære stabene. Heimevernets regionale og lokale organisasjon skulle så bestå av fire nivåer, og på disse nivåene foreslo Hansteen tett samordning med Hæren, ja langt på vei *integrasjon av heimevernet i hæren*. Umiddelbart under generalin-

spektøren foreslo Hansteen nå at det skulle være “kretser”, og under disse skulle det være “avsnitt”, og derunder igjen “områder”. På det laveste nivået, altså under områdene, skulle det være noe Hansteen nå kalte “grupper”. De såkalte “kretsene” skulle følge Hærens (infanteriets) regimentsinndeling, og alle lokale ledd av Heimevernet (altså “avsnitt”, “områder” og “grupper”) ble foreslått underlagt Hærens regimenter både operativt og administrativt.

For det andre lanserte Hansteen tanken om en egen *rådsstruktur* for Heimevernet for at det skulle forankres bredest mulig i det sivile samfunn. Lokale *sivil-militære råd* skulle representere forsvarsinteressene rundt omkring i landet, og de lokale rådene skulle så være representert i et felles *landsråd*. Dette sentrale rådet skulle være rådgivende for generalinspektøren.³⁸ Dermed ville generalinspektøren få svært tett kontakt med lokalplanet i sin organisasjon. Enda viktigere var det at en slik rådsstruktur, sammen med *tillitsmannssystemet* og *kommunale HV-nemnder*, ville gi Heimevernet en betydelig påvirkningskraft inn i de sentrale politiske organer, fremfor alt Stortinget, i spørsmål som angikk dem selv. Et slikt system ville også fange opp den organisasjon som på dette tidspunkt var under utvikling på privat initiativ i Milorg-kretser. Rent allment var forslaget i samsvar med Arbeiderpartiets politikk for å forankre Forsvaret i befolkningen etter krigen, og med Arbeiderpartiets demokratiidealer i bredere forstand. I hovedtrekk ble det da også gjennomført. Milorg-foreningene fikk plass i Landsrådet for Heimevernet og trolig også i mange distriktsråd.³⁹ Det første resultatet av opprettelsen av et heimevern ble dermed at regjeringen og forsvarsminister Jens Chr. Hauge fikk desarmert den bombe som kunne ha ligget i en slags paramilitær organisasjon sprunget ut av Milorg. Det ble knesatt at militært forsvar, også lokale varianter som heimevern, ene og alene var en oppgave for den norske stat.

De spesielle forholdene knyttet til Milorg og Heimevernets politiske og samfunnsmessige rolle må forstås i lys av samtiden, la oss utdype: I løpet av frigjøringsdagene ble det klart at oppbyggingen av et heimevern lå an til å få en helt annen politisk og militær profil enn det som var skissert av overkommandoen i 1944. Milorg var ingen alminnelig hær som med et pennestrøk kunne dimiteres når krigen var slutt. Dette var en folkelig organisasjon, og mange på det lokale plan ønsket å bevare organisasjonen i en eller annen form. Slik de så det, burde Norge ta vare på de erfaringer som hjemmestyrkene hadde ervervet, eventuelt ved siden av oppbyggingen av regulære militære styrker. På ettersom-

38 Karl H. Brox, *Heimevernet 50 år, 1946–1996* (Oslo: Cappelen, 1996), 17.

39 Det er litt vanskelig å bekrefte eller avkrefte dette på grunnlag av det tilgjengelige kildematerialet, men all den tid Milorg-foreningene var representerte i Landsrådet er det overveiende sannsynlig at de også deltok på lavere nivåer.

meren 1945 ble det flere steder foreslått opprettet lokale “Milorg-foreninger”. Dette alarmerte myndighetene, ikke minst Jens Chr. Hauge. Norge risikerte å få en militær organisasjon utenfor sentrale myndigheters kontroll, og som ikke nødvendigvis ville dele Arbeiderpartiets politiske syn. Man kan stille spørsmål om det overhodet hadde blitt den samme farten i arbeidet med et heimevern dersom ikke presset fra Milorg-kretser hadde oppstått og vært så vidt sterkt. Samtidig tydet ideen om en landsomfattende rådsstruktur på at Heimevernet allerede nå ble ansett som et viktig redskap for å skape tettere bånd mellom det sivile samfunn og Forsvaret, med sikte på å sikre lokal forankring av det militære forsvar og generelt styrke forsvarsviljen. Særlig viktig i den sammenheng var nok de “lokale heimevernsrådene” som knyttet sammen det militære heimevern med de mange sivile forsvarsinteresser rundt omkring i landet på en måte som aldri tidligere hadde vært gjort.

Det tredje elementet i Hansteens 1945-forslag gikk ut på å gi Heimevernet en fri stilling når det gjaldt rekruttering. Han gikk inn for at rekrutteringen måtte baseres på frivillighet, på samme måte som i Sverige og i enda større grad i Danmark. Dette møtte umiddelbart motstand hos forsvarsminister Jens Chr. Hauge. Han var av den oppfatning at frivillighet innebar for mye usikkerhet og fryktet at interessen ville minke etter hvert som krigen kom på avstand. Dessuten ville frivillighet innebære at Forsvaret aldri med sikkerhet kunne vite hva det hadde av mannskaper. Til dette kom frykten for at enkelte av de som meldte seg frivillig var slike som en militær organisasjon helst burde unngå. I stedet for frivillighet gikk Hauge inn for å bruke de såkalte krigsårsklassene som rekrutteringsbrønn for et heimevern. Hærledelsen gikk på sin side imot at krigsårsklassene skulle overføres til Heimevernet, men resultatet ble likevel at krigsårsklassene ble stilt til disposisjon for Heimevernet. Dette gav Heimevernet et rekrutteringsgrunnlag som det ellers ville manglet.

Den 13. september 1946 la regjeringen frem for Stortinget en treårsplan for gjenoppbygging av Forsvaret. Her ble Heimevernet lansert som en integrert del av Hæren – altså svært nært opp til Hansteens forslag. Forslaget om å opprette Heimevernet ble begrunnet i trusselbildet. Det var frykt for et strategisk overfall à la 9. april. På norsk side fryktet militære og politiske myndigheter at et slikt overfall ville inkludere landsetting av flybårne tropper fra luften, fallskjermjeger og sabotører, samt mer tradisjonelle angrep over landegrensene og langs kysten. Det ble antatt at fiendens hensikt ville være “å lamme forsvarets sentrale punkter, ødelegge kommunikasjonslinjer, krigsviktige anlegg og bedrifter og forstyrre mobiliseringen.”⁴⁰

40 St.meld. nr. 32 (1945–46), *Plan for en første reising av Norges forsvar*, 54.

Med utgangspunkt i dette trusselbildet ble det lagt vekt på at *alle forsvarsgrener* hadde behov for støtte fra et lokalt forsvar. Det ble foreslått i løpet av tre år å bygge opp et heimevern på om lag 30 000 mann. En så vidt stor styrke ville kreve en egen generalinspektør, noe som var helt i tråd med Hansteens forslag. Regjeringen foreslo at generalinspektøren skulle sortere administrativt under sjefen for Hæren. Videre foreslo den at de lokale delene av Heimevernet skulle knyttes til infanteriregimentene i Hæren. Stortinget sa seg enig i dette.⁴¹ Vi skal for øvrig merke oss, med tanke på den senere utvikling, at Forsvarsdepartementet allerede i treårsplanen la opp til at Heimevernet skulle behandles særskilt fordi det i realiteten angikk alle forsvarsgrener, selv om det altså rent administrativt skulle sortere under Hæren. Landsrådet for Heimevernet og de mange distriktsrådene var i fullt arbeid fra 1947. Kjernen i Landsrådet bestod av lederne for distriktsrådene.⁴² Jens Berg var første leder (1947–1957) av Landsrådet, og ut gjennom etterkrigstiden ble det tradisjon for at landsrådslederen var en mann med solid bakgrunn fra arbeiderbevegelsen, etter hvert mer spesifikt fra Landsorganisasjonen (LO).⁴³ Slik sett kan Landsrådet ses som et uttrykk for hvordan *den korporative kanal* kom til å gjøre seg gjeldende også i forsvarssektoren.

Kamp for større selvstendighet 1946–1953

Etter opprettelsen i 1946 gikk Heimevernet inn i en fase med kamp for økt selvstendighet. Denne andre fasen ble preget av sterke personligheter og en stadig sterkere “heimevernsidentitet” på alle plan i den nye organisasjonen. Fasen endte med at Heimevernets virksomhet ble regulert gjennom en egen lov.

På slutten av 1946 ble oberst Mons Haukeland midlertidig beordret som generalinspektør for Heimevernet. Fra 1. januar 1948 og frem til 1958 hadde

41 Ibid, 54–57.

42 I tillegg til lederne for de mange distriktsrådene fikk også følgende organisasjoner møterett i Landsrådet for Heimevernet: Arbeidernes faglige landsorganisasjon, Norges bondelag, Norges fiskarlag, Idrettsforbundet, Det frivillige skyttervesen, Det offentlige sivile luftvern, Ungdommens fellesnemnd, Norges røde kors, Norsk folkehjelp, Norske kvinners sanitetsforening, Norges lotteforbund og Norske reindriftsamers landsforbund. Sammensetningen av Landsrådet er riktignok justert flere ganger etter opprettelsen, men har gjennomgående bestått av samme type interesseorganisasjoner.

43 Etter Jens Berg fikk Landsrådet følgende ledere: Knut Møller (1958–1980), Jan Tore Berg-Knutsen (1980–82), Ronald Bye (1982–86), Rolf Hansen (1986–90), Kjell Magne Fredheim (1990–95), Jan Tore Berg-Knutsen (1995–2010). Mens arbeiderbevegelsen kom til å inneha ledervervet i *Landsrådet*, ble det etter hvert etablert en tradisjon for at NHO hadde ledervervet i *Folk og forsvar*, paraplyorganisasjonen for en rekke frivillige organisasjoner som arbeidet for *forsvarssaken*. Mellom *Heimevernets rådsstruktur* og *Folk og forsvar* utviklet det seg naturlig nok mange og tette bånd opp gjennom etterkrigstiden.

han stillingen fast. Dette var et formativt tiår for den nye organisasjonen, og Haukeland satte sitt personlige stempel på det Heimevernet som nå vokste frem. Med Haukeland hadde Forsvaret utvilsomt fått riktig mann til den møysommelige oppgaven med å bygge opp Heimevernet. Han gjorde seg særlig bemerket ved å sette et folkelig preg på den nye organisasjonen, eksempelvis bestemte han allerede i 1947 at tiltaleformen under heimevernstjenesten skulle være “du”.⁴⁴ I et land hvor den vanlige militære formalitet kunne virke fremmed, var dette nytt – og åpenbart viktig for folkeliggjøring og forankring i det sivile samfunn.

Blant de viktigste oppgavene de første årene var skoloring av heimevernsbefalet. Den nye organisasjonen vokste kraftig, og det var et nærmest umettelig behov for ferdig utdannet befal som kunne gå rett inn i en lederrolle. Det var også en høyt prioritert oppgave å skaffe våpen, uniformer og annet utstyr. Tilgangen var begrenset, og det var en stor utfordring å utstyre den raskt voksende organisasjonen. Det var mangel på uniformer, og når det gjaldt bekledning var Forsvaret i konkurranse med det øvrige samfunn som sårt trengte klær og sko. I tillegg rakk ikke Heimevernets eget budsjett langt til innkjøp; mesteparten gikk med til personellkostnader. Riktignok var det bestemt at utstyret i hovedsak skulle komme fra Hæren, men Hæren hadde selv store mangler, og det oppstod “konkurranse” om godene. Fordelingen ble i stor grad gjort av infanteriregimentene, og for dem ble det mye et spørsmål om prioritering av egne avdelinger kontra Heimevernet. Resultatet var at mye av det som ble overført hadde dårlig kvalitet, og spørsmålet om overføring av materiell fra Hæren forble et ømt punkt ut gjennom den kalde krigen.

Sommeren 1946 ble *Forsvarskommisjonen av 1946* nedsatt med Trygve Bratteli som formann. Kommisjonen stilte ikke spørsmål ved Heimevernets eksistens eller forholdet mellom Heimevernet og Hæren. Den prinsipielle avgjørelsen om at Norge skulle ha et heimevern var allerede tatt, og kommisjonen forstod det slik at forholdet mellom Heimevernet og Hæren var avklart.⁴⁵ Likevel er det relevant å merke seg at kommisjonen slo fast at lokalforsvaret burde bestå av to elementer: *lokalvernavdelinger* og *heimevernsavdelinger*, som samvirket under én felles operativ ledelse. Disse skulle kjempe sammen i lokalforsvaret, under ledelse av *lokalforsvarssjefene*. Kommisjonen så for seg en ordning der heimevernsavdelingene umiddelbart skulle tre inn dersom en krise oppstod. Når så lokalforsvarsavdelingene hadde fått mobilisert, ville de gradvis avløse heimevernsavdelingene på en rekke områder, slik at deler av heimevernspersonellet kunne dimiteres og gå tilbake til sitt sivile arbeid.⁴⁶

44 Brox, *Heimevernet 50 år*, 38.

45 Forsvarskommisjonen av 1946, *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946*, del 4, *Det militære Forsvaret* (Oslo: Arbeidernes aktietrykkeri, 1949), 179.

46 Ibid.

Forsvarskommisjonen reiste samtidig spørsmålet om Heimevernets kommandomessige stilling i fred, samt dets forvaltningsmessige stilling i sin alminnelighet. Som nevnt var det bestemt at Heimevernet i krig skulle ligge under de tre forsvarsgrenene både kommando- og forvaltningsmessig, og hovedtyngden ville da ligge under Hæren. I fredstid, som tross alt var “normalen”, var det i prinsippet tre forskjellige måter å løse dette på, ifølge kommisjonen.

Den første var å splitte opp og legge Heimevernet under de tre forsvarsgrenene og deres respektive forvaltning og kommando også i fred: Hver forsvarsgren ville da ha “sitt heimevern”. En slik ordning ville utvilsomt sikre et tett samarbeid mellom heimevern og forsvarsgren. Hovedargumentet mot denne løsningen var at den ville medføre økt personellbehov og dermed økte driftsutgifter i forsvarsgrenene: Ordningen betydde at forsvarsgrenene nødvendigvis måtte ha fast personell for å ta seg av heimevernssaker. Et annet argument mot en slik ordning var at det ikke nødvendigvis var ønskelig å utvikle tre forskjellige typer heimevern. Tvert imot var det av både militærfaglige og økonomiske grunner ønskelig med ett heimevern.

Den andre løsningen var å gi Heimevernet en selvstendig forvaltningsmessig stilling og legge det både kommando- og forvaltningsmessig direkte under den øverste militære ledelsen i fredstid. Ved mobilisering – i tilfelle krig – ville Heimevernet ligge under forsvarsgrenenes lokale ledd. Ifølge kommisjonen ville denne ordningen være den beste for å sikre egenarten til Heimevernet, hvilket var ansett som viktig både på politisk og militært hold. På den annen side ble det anført at denne løsningen ville medføre oppbygging av forvaltningsorganer som allerede fantes i de etablerte forsvarsgrenene, og dermed gi en unødvendig – og kostbar – dublering på en rekke områder. I realiteten kunne det medføre at Heimevernet ble en “fjerde forsvarsgren”, noe som igjen kunne gi en ytterligere oppstyking og fragmentering av landets beskjedne forsvarsstyrker.

Den tredje løsningen var å beholde og videreutvikle den ordning som allerede var etablert: Å ha Heimevernet forvaltnings- og kommandomessig underlagt én forsvarsgren, altså Hæren, samtidig som deler av Heimevernet i krig ville stå til rådighet for de to andre forsvarsgrenene. Slik kommisjonen så det, ville denne løsningen sikre et tett samarbeid mellom Heimevernet og Hæren, som tross alt var den forsvarsgrenen som i krig ville ha størsteparten av Heimevernet under sin kommando. I tillegg ville dette også bli en relativt kostnadseffektiv ordning. En viktig forutsetning var at Heimevernets distriktssjefer ble knyttet til

lokalforsvarsdistriktenes staber, noe som relativt enkelt kunne la seg ordne på lokalt plan.⁴⁷

Forsvarskommisjonen landet på den tredje løsningen, men allerede før innstillingen var trykket protesterte den nye generalinspektøren for Heimevernet, oberst Haukeland. Han pekte på de store oppgaver som Heimevernet ville få for Sjø- og Luftforsvaret. På dette tidspunkt regnet Sjøforsvaret med at Heimevernet helt eller delvis skulle overta omlag 25 av kystbatteriene. For Luftforsvaret skulle Heimevernet overta et stort antall luftvernkanoner, og Haukeland regnet også med å få omlag 5000 mann til luftvakttjenesten. Derfor mente han at det var misvisende at Heimevernet var en del av Hæren. Det lengste han kunne strekke seg var “administrativt knyttet til Hæren”.⁴⁸ Hans synspunkt reflekterte trolig rent operative vurderinger, altså behovet for et lokalt forankret og operativt Heimevern med hurtig reaksjonsevne. Det reflekterte trolig også at Heimevernet på dette tidspunktet ikke hadde noe godt forhold til sin “moderforsvarsgren”, blant annet på grunn av den nevnte materiellproblematikken og rivalisering på en rekke andre områder.

I striden med Hæren hadde Heimevernet i hvert fall tre fordeler, og Haukeland så neppe noen grunn til at han og Heimevernet helt og holdent skulle legges under Hæren så lenge han kunne spille på disse fordelene. For det første, og viktigst, hadde Heimevernet på bemerkelsesverdig kort tid oppnådd en tett og gjennomgående forankring i det norske politiske miljø. Gjennom råds- og tillitsmannssystemet hadde Heimevernet bred politisk forankring lokalt, og i det norske politiske systemet betydde dette at Heimevernet også fikk en unik politisk tilgang og gjennomslagskraft sentralt – direkte inn mot Stortinget. På landsbasis bestod råds- og tillitsmannssystemet allerede av nesten 6000 mennesker, og når disse fremmet krav og forslag, ble de lyttet til på politisk hold. For det andre hadde Heimevernet på kort tid opparbeidet tette forbindelser til de to andre grenene, med konkrete oppgaver for disse. Det var ikke gitt at Sjø- og Luftforsvaret ville stille seg på Hærens side dersom byråkratiske skjærmysler skulle bli et problem. For det tredje hadde Heimevernet allerede – også dette på svært kort tid – opparbeidet seg en lokal og folkelig forankring som Hæren manglet. Heimevernet hadde benyttet seg av moderne *public relations*-metoder og oppnådd en popularitet i brede lag av befolkningen som Hæren ikke var i nærheten av å ha.

47 Forsvarskommisjonen av 1946, *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946*, del 4, 17–23.

48 RAFA, Heimevernsstaben 1945–1970 (1B044037), eske 30: Skriv av 28. august 1948.

Heimevernets forvaltningsmessige stilling og status forble et vanskelig og uavklart spørsmål også etter at Forsvarskommisjonen hadde avgitt sin innstilling i 1949. Heimevernets landsråd foreslo i 1952 at det skulle nedsettes et utvalg for å se nærmere på dette, og samme år opprettet Forsvarsdepartementet et slikt utvalg under ledelse av statssekretær Olav Brunvand. Den 23. mars 1953 kom utvalget med en innstilling som gikk grundig igjennom Heimevernets oppdrag for forsvarsgrenene, særlig for Sjø- og Luftforsvaret.⁴⁹ Viktigste var likevel utvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til kommandoordningen. Dette dreide seg om to nivåer, det sentrale nivå og distriktsnivået.

Utvalget påpekte at den vedtatte administrative ordningen for distriktsplanet, altså integrasjon av heimevernsstabene i regimentene, kun delvis var gjennomført. Ifølge utvalget var det flere årsaker til dette, ikke minst manglet regimentene personell som kunne ta seg av heimevernsdistriktenes saker. Utvalget så for seg to mulige løsninger på dette problemet. Den ene var å skille ut og gjøre heimevernsdistriktene (distriktsstabene) til selvstendig administrerte avdelinger. Den andre løsningen var å ta skrittet fullt ut og satse på en fullstendig inkorporering av Heimevernets distriktsstaber i regimentsstabene. Utvalget frarådet imidlertid sterkt sistnevnte løsning fordi det rent prinsipielt ikke ville anbefale en sammenslåing av Hærens lokalvern og Heimevernet. Utvalget frarådet denne løsningen også på grunn av Heimevernets særegne tjenesteordning, blant annet med mye helgetjeneste og tjeneste utenom ordinær arbeidstid. Den harmonerte dårlig med regimentenes arbeidsrutiner, og ville i realiteten kreve omlegging av regimentenes virksomhet.

Når det gjaldt den første løsningen, understreket Brunvand-utvalget det uheldige i å bygge ut parallelle administrative organer, men anbefalte likevel at heimevernsdistriktene skulle skilles ut og etableres som selvstendige administrerte avdelinger. At Heimevernet hadde oppgaver for Sjø- og Luftforsvaret, pekte tydelig i retning av utskilling. Like viktig som den lokale ledelsen av Heimevernet i fred, var stillingen til generalinspektøren for Heimevernet. Brunvand påpekte at det internt i Heimevernet var et utbredt ønske om en friere stilling i forhold til Hæren, og at det administrativt burde sortere direkte under Forsvarsdepartementet. Heimevernet hadde oppdrag for alle forsvarsgrener, noe som blant annet innebar at tilsetting av befal var av interesse for samtlige forsvarsgrener. Videre hadde Heimevernet et eget budsjett, og det var derfor rimelig at Heimevernets ledelse selv fikk stå ansvarlig for disponeringen av budsjettet. Det var etter utvalgets mening også naturlig å plassere Heimevernet direkte un-

49 RAFA, Heimevernet 1945 (2F34023), eske 60: "Brunvand- utvalget av 23. mars 1953": 33–43.

der Forsvarsdepartementet i lys av forslaget om å gjøre heimevernsdistriktene til administrativt selvstendige avdelinger: Fristilling og økt selvstendighet både sentralt og lokalt!⁵⁰

Ikke uventet motsatte Hæren seg dette forslaget. Den ønsket ikke å gi slipp på Heimevernet. Da Brunvand-utvalgets innstilling ble sendt ut på høring, svarte Hæren med å hevde at Heimevernets fredsorganisasjon kunne drives mer rasjonelt som en del av Hæren enn som en fristilt etat under Forsvarsdepartementet. Regjeringen var imidlertid enig i utvalgets forslag, og Stortinget sa seg også enig i at Heimevernet skulle fristilles.⁵¹

I 1953 kom *Lov om Heimevernet*. Med den ble prinsippet om at Heimevernet skulle være en del av det militære forsvar knesatt. Videre inneholdt loven en rekke detaljer, blant annet om hva som krevdes for å bli antatt som “heimevernsmann”, om tjenestetid i krig og fred samt andre regulerende bestemmelser som reflekterte Heimevernets særegenheter.⁵² Særlig viktig var Heimevernets spesielle stilling som støtte for det sivile samfunn allerede i fredstid; Heimevernets fullmakter var dermed langt videre enn hva som gjaldt for det øvrige militære forsvar.

I forarbeidene til loven ble det nærmere definert hva som var særegent ved Heimevernet. Det viktigste var at Heimevernet skulle forsvare heimtraktene, og når ingen fiende truet i nærmiljøet, skulle heimevernsmannen skjøtte sitt sivile arbeid. Videre ble følgende anført: Soldatene i Heimevernet skulle selv velge sin lagfører, altså i skarp kontrast til hvordan Hæren fungerte. Soldatene skulle videre gjennom sitt tillitsmannsapparat være med på å innstille det øvrige troppsbefalet. Gjennom tillitsmanns- og også rådsstrukturen skulle de ellers få gi uttrykk for sin mening i alle spørsmål vedrørende Heimevernet. En viktig del av Heimevernets virksomhet var regelmessige øvelser, og disse skulle normalt drives utenom arbeidstiden. Våpen og annen personlig utrustning skulle oppbevares hjemme hos den enkelte heimevernsmann. Sist, men ikke minst, ble det slått fast at Heimevernets mest karakteristiske trekk var nær tilknytning til store deler av Norges befolkning gjennom den brede representasjonen i distriktsrådene og Landsrådet.⁵³ I en forskrift til Heimevernsloven ble denne sivile rådsstrukturen, med Landsrådet som øverste organ, formalisert.

50 RAFA, Heimevernet 1945 (2F34023), eske 60: “Brunvand-utvalget av 23. mars 1953”: 33–43.

51 St.prp. nr. 90 (1953), *Heimevernets plassering, organisasjon og forvaltning*, 4–17.

52 Ot.prp. nr. 39 (1953), *Lov om Heimevernet av 17. juli 1953*.

53 Ibid, 4.

Strid om rekruttering og lokalvern 1953–1970

Vår tredje fase strakk seg over nesten 20 år, fra loven om Heimevernet i 1953 til Heimevernet ble etablert som en selvstendig forsvarsgren på linje med de tre andre omkring 1970. I denne fasen ble det tydelig hva som var de virkelig store utfordringene for den nye organisasjonen: Rekruttering og fordeling av ansvar og myndighet i forhold til storebror Hæren. Begge utfordringene var sammensatte og vanskelige, og ut gjennom fasen ble det forsøkt forskjellige løsninger, men det var mange aktører inne i bildet, vanskelige prioriteringer måtte gjøres, og det ble stillstand i heimevernsspørsmålet. Vi vil nå først ta for oss rekrutteringsspørsmålet før vi ser nærmere på forholdet til Hæren og stillstanden i 1960-årene.

I Heimevernet økte erkjennelsen av rekrutteringsproblemene utover på 1950-tallet. Det stod klinkende klart for stadig flere at krigsårsklassene, som hadde utgjort basisen ved oppbyggingen av Heimevernet, i løpet av 1960-tallet ville være ferdige med sin tjenestetid. Disse årsklassene, som til sammen utgjorde om lag 66 000 mann, ville forlate Heimevernet mellom 1963 og 1968. Stortinget bestemte riktignok etter hvert at mellom 3000 og 3500 vernepliktige fra fremtidige årsklasser skulle kalles inn til tre måneders førstegangstjeneste, for deretter å overføres til Heimevernet, fortrinnsvis i tynt befolkede utkantstrøk hvor rekrutteringsproblemene var mest påtrengende. Fødselsraten hadde også steget kraftig de første årene etter krigen, slik at antall tjenestedyktige personer ville øke markant fra midten av 1960-tallet. Forsvarsstaben pekte for sin del på at en reduksjon av Hærens oppsetninger ville kunne bedre rekrutteringen til Heimevernet.⁵⁴ Disse forholdene ville likevel ikke løse de langsiktige problemene. Blant annet ville det bli vanskelig å utnytte den forestående økningen i antall tjenestedyktig personell til fulle fordi forsvarsbudsjettet ikke tillot innkalling av komplette årsklasser til 16 og 18 måneders førstegangstjeneste.

Rekrutteringsspørsmålet var svært viktig for Heimevernet, noe som gikk frem av Landsrådets uttalelse i november 1959. Her fremholdt rådet ved leder Knut Møller at rekrutteringsspørsmålet var den “viktigste saken” for Heimevernet i tiden fremover, og ut gjennom 1960-tallet skulle en rekke utvalg og utredninger følge.⁵⁵ I 1963 ble det nedsatt et utvalg under ledelse av generalmajor Birger Fredrik Motzfeldt fra Luftforsvaret. Det ble kalt BREM-utvalget og skulle undersøke muligheten for å overføre såkalt “ikke disponert personell” fra forsvarsgrenene til Heimevernet; altså personell som hadde gjennomført sin førstegangstjeneste, men som ikke hadde fått påfølgende mobiliseringsstillinger i noen av de tre grenene. Utvalget fant ut at det var slikt “overskuddspersonell”

54 Breidlid, Hjorth Oppegaard og Torblå, *Hæren etter annen verdenskrig*, 248.

55 St.prp. nr. 39 (1959–60), *Landforsvarets organisasjon*, 5–9.

tilgjengelig i samtlige av de store byene, men disse kunne ikke anvendes der hvor Heimevernet hadde størst behov, nemlig i utkantstrøkene. Avstandene ble for store. Et hovedpoeng med Heimevernet var lokal tilknytning, noe som betydde at personellet måtte bo på de stedene de skulle forsvare!

Spørsmålet om rekruttering var for alle praktiske formål nært knyttet til organiseringen av forholdet mellom Heimevernet og Hæren. Under den raske oppbyggingen av Hæren på 1950-tallet var det feltavdelingene, i første rekke brigadene og de kombinerte regimenter, som hadde fått prioritet. Dette hadde ført til at Hærens lokalvern ikke hadde fått nødvendig oppmerksomhet, blant annet ble det avholdt for få øvelser. Personell i Heimevernet fikk øvd betraktelig mer enn personell i lokalvernet, noe som blant annet ble påpekt i et notat fra oberstløytnant Jens Robstad, sjefen for HV-7. For å bøte på problemet foreslo oberstløytnanten, fra praktikerens ståsted, ganske enkelt en sammenslåing av lokalvern og heimevern.⁵⁶

Den 12. oktober 1956 skrev oberst Haukeland et omfattende notat med et liknende forslag. Han foreslo å organisere Hærens lokalvernoppsetninger på "HV-basis", noe som innebar at personellet i lokalvernnavdelingene skulle overføres til og administreres av Heimevernet. Videre innebar det at øvelser opp til og med troppsnivå skulle gjennomføres av Heimevernet, og at personlig utstyr og våpen skulle oppbevares på samme måte som i Heimevernet. Øvelser på kompani- og bataljonsnivå skulle forbli regimentets ansvar. Med notatet fulgte også en detaljert oversikt over hvordan ordningen kunne administreres.⁵⁷

Brunvand-utvalget hadde sterkt frarådet en sammenslåing av Hærens lokalvern og Heimevernet, men nå – få år senere – kom altså saken opp igjen med fornyet styrke. I en ny langtidsproposisjon om hovedretningslinjene for Forsvaret, fremmet for Stortinget i januar 1957, ble det annonsert at det ville foreligge konkrete forslag om nærmere samvirke mellom Hærens lokalvern og Heimevernet så snart dette var utredet av "de militære myndighetene". Stortinget merket seg forslaget og ønsket at et nærmere samarbeid mellom de to delene av lokalforsvaret skulle utredes.⁵⁸ Det er vanskelig å si om Haukelands notat var den direkte årsaken, men gitt Haukelands markante stilling og store autoritet når det gjaldt heimevern må vi kunne anta at argumentasjonen i notatet bidro til

56 RAFA, Heimevernet 1945 (2F33965), eske 2: "Notat fra Jens Robstad".

57 RAFA, Heimevernet 1945 (2F33965), eske 2: "Notat om organisering av lokalvernet på HV-basis".

58 St.prp. nr. 23 (1957), *Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover*, 27; Innst. S, nr 186 (1957), *Innstilling fra Militærkomiteen om hovedretningslinjene i årene framover*, 341.

at Arbeiderparti-regjeringen fremmet dette forslaget. Til dette kom også Heimevernets høyt prioriterte stilling og brede kontaktflate inn mot det politiske miljø.

Ikke uventet fant Hærens overkommando 1957-forslaget om at deres lokalvern skulle slås sammen med Heimevernet svært problematisk. Fra Hæren ble det påpekt at lokalvernet hadde som oppdrag dels å sinke fiendens fremrykning, dels å binde hans styrker slik at feltavdelingene kunne opptre friere i andre områder og konsentrere seg om bekjempning. Det krevde at lokalvernet hadde forband av en viss kvalitet på bataljons- og kompaninivå. Hærens overkommando konkluderte med at en overføring av deres lokalvern til Heimevernet var militært uforvarlig.⁵⁹

Heimevernet, på sin side, delte ikke Hærens oppfatning om lokalvernets oppgaver. Her ble lokalvernets oppgaver tolket til å være langt mer like de oppgavene som Heimevernet selv hadde! Bak det hele lå også en militærfaglig uenighet om hvordan en ny krig ville bli utkjempet i skyggen av kjernefysiske våpen. På den ene side stod de som mente at store forband fortsatt ville være nødvendige for å stanse en fiende, og på den annen stod de som mente at de nye våpnene tilsa at konsentrasjon av styrkene i store forband ikke lenger var forsvarlig: Et stort forband ville meget enkelt kunne slås ut med en enkelt bombe. I stedet måtte det satses på små forband som var i stand til å kjempe alene og isolert. Omorganiseringen av Hærens lokale organisasjon i Nord-Norge i 1959, med betydelig vekt på desentralisering, ble sett på som et eksempel i den siste retning. Til en viss grad kunne dette skismaet også være et uttrykk for en underliggende sentrum-periferi-uenighet internt i offiserskorpset.

De åpenbare motsetningene mellom Hæren og Heimevernet gjorde at saken dro i langdrag, men i november 1959 fremmet Forsvarsdepartementet en proposisjon om lokalforsvarets organisasjon for Stortinget, som i hovedtrekk samtykket. I tråd med Hærens syn ble det nå lagt til grunn at lokalforsvaret måtte ha større avdelinger som først og fremst kunne ta seg av selvstendige oppdrag og strids- og sivilforsvarsoppdrag, samt at det også måtte være mindre avdelinger, i første rekke for enkle vakt- og sikringsoppdrag. Departementet fryktet at en overføring av lokalvernet til Heimevernet ville gi uklare administrative forhold mellom Hæren og Heimevernet, blant annet på grunn av at Hæren fortsatt ville ha ansvar for kompani- og bataljonsutrustning samt utdannelsen på disse nivåene. Det ble hevdet at en overføring av lokalvernet til Heimevernet ville kreve en utbygging av Heimevernet som på sikt ville gi en *de facto* deling av det landmilitære forsvar i to hærer. Ansvarsforholdene innenfor det landmi-

59 RAFA, Heimevernet 1945 (2F33965), eske 2: "PM fra HOK av 18. november 1957"; "Notat fra GIHV av 22. november 1957".

litære forsvar ville faktisk bli klarest dersom en fikk en slik *todeling* i felthær og heimevern, mente departementet. Videre hevdet departementet at Hærens lokalvern var “sydd inn” i felthærens planer og operasjoner på en slik måte at lokalvernavdelingene måtte betraktes som feltstyrker i motsetning til heimevernsoppsettningene. Departementets nye betegnelse på lokalvernavdelingene ble derfor “lokale feltavdelinger”. Endelig lovet departementet å ta opp rekrutteringsspørsmålet for Heimevernet.⁶⁰

Den 4. mai 1963 så nok et utvalg dagens lys. Forsvarsdepartementet satte da ned et med generalmajor Rolf R. Eriksen, nestkommanderende i Hæren, som formann (“Eriksen-utvalget”), og med blant andre generalinspektøren for Heimevernet, oberst Ole Jacob Bangstad, som medlem. Mandatet var mye bredere enn ved de tidligere utvalgene, og gikk ganske enkelt ut på å komme med forslag til oppgavefordeling mellom de forskjellige typer enheter i landforsvaret. Utvalget tok utgangspunkt i de gjeldende forsvarsplanene, og på dette grunnlaget skulle man så fordele det landmilitære forsvarets oppgaver til feltavdelinger/kombinerte enheter på den ene side og til lokale forsvarselementer/lokale feltavdelinger og Heimevernet på den annen. Hensikten var å få til en bedre fordeling av årsklassene mellom de ulike delene av landforsvaret.⁶¹

Eriksen-utvalgets vurderinger rundt det landmilitære forsvars oppgaver og fiendens angrepsalternativer, herunder egne forsvarsmidler, brakte ikke frem noe prinsipielt nytt. Det samme kan sies om forslagene vedrørende de funksjonelle ledd som en forsvarsdistriktssjef burde disponere for å ivareta sine oppgaver i lokalforsvaret. Utvalgets forslag gikk ut på at landforsvaret burde bestå av de mobile ledd som inngikk i felthæren med lokale feltavdelinger og kombinerte regimenter. Den andre komponenten var lokalforsvaret, som skulle tas hånd om av Heimevernet. Viktigst i vår sammenheng er at innstillingen inneholdt et omforent syn på landforsvarets oppgaver og fordelingen av ansvar og myndighet mellom Heimevernet og Hæren.⁶²

Generalmajor Eriksens utvalg vurderte også modellen med Heimevernet integrert i Hæren. På bakgrunn av en rekke stortingsvedtak som gikk tvert imot denne modellen, sist i 1961, skulle man tro at dette var temmelig overflødig. Utvalget kom da heller ikke med nye momenter i saken og konklusjonen ble som man kunne vente, nemlig at det ikke var noen grunn til å endre kommandoforholdene mellom Hæren og Heimevernet. Etter som generalmajor Eriksen, altså

60 St.prp. nr. 39 (1959–1960), *Landforsvarets organisasjon*, 9–16.

61 St.prp. nr. 101 (1963–1964), *Hovedretningslinjer for utformingen av landforsvaret i årene framover*, vedlegg, *Tilråkning om det landmilitære forsvars oppgaver og lokalforsvarets organisasjon*.

62 *Ibid.*, 4–9.

nestkommanderende i Hæren, nå støttet dette, kunne det se ut som om det var enighet mellom Hæren og Heimevernet både i spørsmålet om lokalvernets plassering og Heimevernets selvstendighet. Det var ikke tilfelle. Sjefen for Hæren gikk i sin kommentar sterkt imot innstillingen på dette punkt og fastholdt at kommandoordningen burde være den samme i fred som i krig, hvilket innebar at Heimevernet, hvor 85 prosent tilhørte landheimevernet, måtte innordnes i Hæren. Regjeringen hørte imidlertid ikke på sjefen for Hæren og sluttet seg til utvalgets innstilling, men annonserte samtidig en mer omfattende regions- og distriktsvis analyse av mobiliseringshæren og Heimevernet. Utgangspunktet for en slik analyse skulle være antatt trussel og angrepsformer, forsvarsobjektene betydning samt de ressurser som Forsvaret rådde over.⁶³ Annonseringen av nok en analyse var neppe en honnør til Eriksen-utvalgets arbeid.

En ny distriktsvis analyse ble foretatt av landforsvarene/forsvarsdistriktene, men fikk liten betydning. Alle tilgjengelige ressurser ble vurdert og en fordeling av ressursene ble anbefalt. Generalinspektøren for Heimevernet var misfornøyd med resultatet og hevdet at den foreslåtte rekrutteringsordning for Heimevernet ikke var god nok. For å bedre rekrutteringen til Heimevernet, foreslo han at de lavest prioriterte mobiliseringsavdelinger i Hæren skulle legges ned slik at personellet kunne brukes av Heimevernet.⁶⁴ Dette ble heller ikke tatt til følge. Her var det beinhard kamp om ressursene.

Stillstanden i de mange spørsmålene om Heimevernet reflekterte flere forhold, men særlig at organiseringen av den øverste forsvarsledelsen gjorde at den ikke var beslutningsdyktig i slike saker. Forsvarsgrenene var hver for seg så vidt sterke at de lett kunne blokkere forslag de var uenige i, noe de gjorde til fulle i spørsmålene knyttet til Heimevernet. Det skulle først komme endringer etter at forsvarsledelsen ble kraftig omorganisert på slutten av 1960-tallet. Det var denne ledelsesreformen som la grunnlaget for Heimevernet slik vi kjenner det i dag. Vi skal derfor dvele litt ved omorganiseringen og hva den innebar for Heimevernets del.

1970: Heimevernet blir egen forsvarsgren

Fra midten av 1960-tallet ble det gjennomført et omfattende utredningsarbeid under ledelse av Jens Chr. Hauge. Siktemålet var å skape en mer styringsdyktig

63 St.prp. nr. 101 (1963–1964), *Hovedretningslinjer for utformingen av landforsvaret*, vedlegg, *Tilråding* ...

64 Breidlid, Hjorth Oppegaard og Torblå, *Hæren etter annen verdenskrig*: 292–295.

ledelse i forsvarssektoren, både på sentralt og regionalt nivå.⁶⁵ Det ble tatt i bruk en rekke virkemidler, og fellesnevneren var forenkling og effektivisering på alle nivåer. Spørsmålet om Heimevernets stilling og status kom dermed opp i sin fulle bredde. Først ble det gjort endringer på sentralt plan, deretter på det regionale og lokale plan. Endringene var entydige. I denne fjerde fasen ble mellomløsningen forlatt og Heimevernet etablert som egen forsvarsgren.⁶⁶

La oss først se på endringene på sentralt plan: Med basis i Hauges utredningsarbeid la regjeringen i 1968 frem for Stortinget et forslag til ny organisasjonsløsning for Forsvarets sentrale ledelse, og Stortinget sluttet seg til forslaget. Hovedpoenget i forslaget var å gjenopprette én handlekraftig Forsvarets overkommando under ledelse av én sterk forsvarssjef på general/admiralnivå. Tanken var at dette ville bidra til en mer hierarkisk ledelse på militær side, der det altså tidligere hadde vært store sprik og mye rivalisering mellom grenene. En mer hierarkisk ledelse var viktig av rent styringspolitiske hensyn. Fra politisk hold ble det nemlig antatt at det ville være enklere å styre Forsvaret gjennom én sterk sentral sjef enn hva tilfellet hadde vært med flere sterke og selvstendige forsvarsgrensjefer som primært forfulgte sine egne interesser.⁶⁷ Samtidig var det, sett fra politisk hold, en viss risiko forbundet med å samle alt ansvar og all myndighet hos én sjef, og regjering og storting la derfor vekt på å utvikle et omfattende regel- og instruksverk som skulle sikre god styring og kontroll med forsvarssjefen og de militære etatene. Forsvarssjefens personlige egenskaper ble også viktige.

Heimevernet ble nå på sentralt plan helt fristilt fra Hæren og sidestilt med de andre forsvarsgrenene under ledelse av forsvarssjefen. De tre sjefene for henholdsvis Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret ble omgjort fra “sjefer” til “generalinspektører” og rykket ned ett grads nivå fra generalløytnant/viseadmiral til generalmajor/kontreadmiral. Disse ble så integrert, sammen med sine staber, i den nye overkommandoen. Generalinspektøren for Heimevernet var allerede både “generalinspektør” og “generalmajor”, og slik sett var det de tre andre som nå ble justert ned slik at de ble sidestilt med ham! Innenfor rammen av den

65 Tore Grønlie og Yngve Flo, *Ekspansjonsbyråkratiets tid 1945–1980*, bind 1 av *Sentraladministrasjonens historie* (Bergen: Fagbokforlaget, 2009), 299–301. Se også Kjell Inge Bjerga, *Det norske “Pentagon”*. *Forsvarets øverste ledelse 1961–1970*, *Forsvarsstudier*, nr. 6 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 1999), 56–104.

66 Mange vil hevde at Heimevernet her ikke ble en forsvarsgren i navn, men i gavn. Aktører i de tre ordinære forsvarsgrenene brukte gjerne betegnelsen “de tre forsvarsgrenene og Heimevernet”, mens andre, særlig folk med tilknytning til Heimevernet, gjerne snakket om “de fire forsvarsgrenene”. På 70- og 80-tallet ble sistnevnte talemåte mer vanlig, men den dag i dag brukes begge talemåter om hverandre.

67 Bjerga, *Det norske “Pentagon”*, 36.

nye overkommandoen ble det altså fire generalinspektører med hver sin stab. I tillegg kom en fellesstab bestående av offiserer fra alle forsvarsgrener.⁶⁸

Selv om en av de viktigste målsettingene med reformen var å styrke forsvarssjefens stilling i forhold til forsvarsgrensjefene, og dermed også i forhold til generalinspektøren for Heimevernet, innebar reformen altså at Heimevernet ble sidestilt med de andre forsvarsgrenene. Generalinspektørene, inkludert generalinspektøren for Heimevernet, fikk i store trekk det samme ansvaret og de samme arbeidsoppgavene.⁶⁹ De fikk også den samme direkte tilgang til forsvarssjefen og i spesielle tilfeller til statsråden. Å bli etablert som egen forsvarsgren på linje med de andre var utvilsomt en kraftig forbedring av Heimevernets status og mulighet for å øve innflytelse på budsjett, forsvarsplanlegging og andre viktige beslutningsprosesser.

Reformene i 1960-årene stoppet ikke med sentralledelsen. Jens Chr. Haug gikk også løs på det regionale og lokale nivå. I 1970 fremmet Borten-regjeringen, basert på Hauges utredninger, et omfattende forslag for Stortinget som gikk ut på å forenkle og effektivisere den regionale og lokale organisasjonen.⁷⁰ Blant de største endringene som nå ble foreslått, var nedleggelse av Hærens distriktskommandoer og opprettelse av fire såkalte “divisjonsstaber” som kun skulle ha operativt ansvar. På lokalt plan skulle det opprettes 14 regimenter med ansvar for forvaltning og troppeproduksjon innenfor sine områder. Når det gjaldt Heimevernet lokalt, ble det foreslått at heimevernsdistriktsstabene skulle underlegges Hærens regimentsstaber. Ikke uventet utløste dette igjen kraftig motstand fra Heimevernets folk, og forslaget ble etter hvert sterkt moderert. Til slutt ble det klart at det aldri ville bli gjennomført.⁷¹ I stedet opprettholdt og styrket Heimevernet sin frie stilling også regionalt og lokalt, i tråd med utviklingen på sentralt nivå.

Konsolidering og stillstand 1970–1990

Den femte fasen varte frem til den kalde krigens slutt og ble en konsolideringsperiode for den nye organisasjonen. Imidlertid var heller ikke denne fasen fri for diskusjon om innretning og organisering av det landmilitære forsvar. Et viktig

68 Offiserene i både Heimevernsstaben og Fellesstaben kom fra de tre andre forsvarsgrenene (hær, sjø og luft).

69 St.meld. nr. 80 (1965–1966), *Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse*, 20–21, vedlegg 1, *Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse*; Forsvarsstabens bortsetningsarkiv 1970–71: “Direktiv for tjenesten i Forsvarets overkommando av 1. november 1970”.

70 St.meld. nr. 54 (1969–1970), *Hovedretningslinjer for utformingen av Forsvarets regionale og lokale organisasjon*.

71 *Ibid.*, 6.

forhold som nå begynte å melde seg, var et økende økonomisk press på grunn av at den amerikanske våpenhjelpen hadde blitt avviklet i løpet av 1960-tallet, selv om dette riktignok ikke skulle få full effekt før den kalde krigen var over.⁷² Denne fasen skulle først og fremst bli preget av det omfattende utredningsarbeidet forut for og i kjølvannet av *Forsvarskommisjonen av 1974*. Hovedinntrykket er at Heimevernets frie og selvstendige stilling ble bekreftet og forsterket gjennom forsvarskommisjonens arbeid.

Forsvarskommisjonen av 1974, som leverte sin innstilling i 1978, beskjeftiget seg i hovedsak med sikkerhetspolitiske, materiellmessige og økonomiske forhold, samt spørsmål som gjaldt personell og utdanning. Forsvarets *krigsorganisasjon* stod i sentrum, og i kommisjonens analyser av landforsvaret ble oppmerksomheten først og fremst rettet mot utviklingen av brigadenivået. Kommisjonen var imidlertid oppmerksom på at det måtte gjennomføres en egen studie av det omdiskuterte lokalforsvaret. En tremannsgruppe ble nedsatt for å gjennomføre en slik studie, og helt sentralt stod en gjennomgang av Heimevernets plass og oppgaver i forhold til Hærens lokalvern.

Tremannsgruppens konklusjon for Heimevernet var klar: “Den kvalitetsmessige forskjell mellom lokalforsvarets to komponenter – lokale feltavdelinger og Heimevern – er minsket til fordel for Heimevernet.”⁷³ Med dette som utgangspunkt anbefalte utvalget at Heimevernet burde gis større oppgaver innen lokalforsvaret, oppgaver som kunne kreve innsats av hele områder eller kompanier. Utvalget gikk inn for at Heimevernet fortsatt skulle ha en selvstendig stilling. Det anbefalte at skillet mellom Hæren og Heimevernet i landforsvaret burde være som følger: Hæren burde ha ansvaret for oppsetting av lokale feltbataljoner og lokale spesialoppsetninger fra sine mange ulike våpenarter, mens Heimevernet burde ha ansvaret for å sette opp “resten”, inkludert sperreskyts, sperrelag, mitraljøsetrapper og lignende.

Vi har så langt dvelt ved den organisatoriske utviklingen av Heimevernet, som altså endte med at landforsvaret etter 1970 bestod av to selvstendige komponenter eller forsvarsgrener. Hæren og Heimevernets oppgaver i landforsvaret var etter dette ganske like, spesielt på regionalt og lokalt nivå. Forsvarskommisjonen av 1974 merket seg det, og stilte spørsmålet om det var hensiktsmes-

72 Olav Njølstad og Olav Wicken, *Kunnskap som våpen. Forsvarets forskningsinstitutt 1946–1975* (Oslo: Tano Aschehoug, 1997), 310. Ved inngangen til 1960-årene brukte Norge kun 7 % av de nasjonalt finansierte forsvarsutgiftene til investeringer i militært materiell. Våpenhjelpen finansierte brorparten av investeringene. Da våpenhjelpen ble trappet ned, steg denne andelen til 15 % i 1965 og til nær 20 % i 1968. Dette dreide seg om store beløp, og følgelig ble presset på Forsvarets driftsbudsjett betydelig i løpet av 1960-årene.

73 NOU 1978: 9, *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1974*, 224.

sig å opprettholde to adskilte organisasjoner. Kommisjonen var åpen for å føre Heimevernet og Hæren sammen for å styrke landforsvaret. Dette ville både gi et mer helhetlig landforsvar og en mer rasjonell utnyttelse av ressursene enn hva som var tilfellet med to separate komponenter i landforsvaret.

På den annen side anførte kommisjonen en rekke argumenter for å *opp-retttholde* det etablerte skillet mellom de to komponentene. Heimevernet burde beholde sine spesielle organisasjons- og arbeidsformer siden de åpenbart var svært godt egnet til å mobilisere initiativ, engasjement og innsats i brede lag av befolkningen. Landsrådet stod her i en særstilling. Etter kommisjonens mening kunne dette vanskelig oppnås ved en annen organisasjonsform, spesielt ikke dersom hær og heimevern ble til ett. Kommisjonen la også stor vekt på Heimevernets spesielle tilknytning til de store og viktige folkeorganisasjonene, som *Folk og forsvar*, noe som bidro til utstrakt sivil-militært samarbeid på mange plan og en unik forankring over hele landet.

Selv om Forsvarskommisjonen av 1974 altså berørte flere av de gamle problemstillingene knyttet til landforsvaret, forble den etablerte organisering og innretning opprettholdt. Saken ble heller ikke seriøst drøftet i årene etter. Spørsmålet kom imidlertid opp igjen på tampen av den kalde krigen. Regjeringens langtidsmelding av 1987 varslet at Forsvaret stod foran større ressursknapphet enn tidligere. Det sentrale spørsmålet ble hvor og hvordan Forsvaret kunne spare, og oppmerksomheten ble særlig rettet mot landforsvaret fordi dette var den største og mest personellintensive delen av det militære forsvar. For Hærens del ble det sagt at man skulle vurdere reduksjoner i antall brigader og lokale feltavdelinger. Det ble foreslått å samordne de administrative funksjonene i Heimevernet og Hæren, men regjeringen ønsket ikke å fremme forslag som kunne rokke ved Heimevernets egenart.⁷⁴

Forsvarssjefen, general Vagleik Eide fra Hæren, kom med en skriftlig uttalelse om regjeringens langtidsplan. Han anførte at regjeringens vedtatte styrkemålsettinger for både Hæren og Heimevernet måtte vurderes i lys av ressursituasjonen. Videre gikk han inn for at Heimevernet i større grad måtte samordnes med *alle forsvarsgrener*, men uten å gå i detalj om hvordan dette skulle gjøres. Det ble senere lansert flere konkrete spareforslag, blant annet sammenslåing av Heimevernets to skoler. Landsrådet for Heimevernet, nå med tidligere forsvarsminister Rolf Hansen (Ap) som leder, behandlet saken i 1989. Det ble da slått fast at det ikke var rom for nedskjæringer i Heimevernet. Landsrådet kunne vise til at Heimevernet kun brukte 2,3 prosent av det totale forsvarsbudsjettet, og at

74 St.meld. nr. 54 (1987–1988), *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–1993*, 90, 95–98.

enkelte reduksjoner i Heimevernet av den grunn ikke ville monne. Stortingsbehandlingen resulterte imidlertid i at også Heimevernet måtte redusere noe, blant annet i øvingsvirksomheten.⁷⁵

Det skulle ikke gå lang tid før spørsmålet om det todelte landforsvaret igjen kom opp. Trangere økonomiske tider var i ferd med å melde seg med full tyngde. I mai 1989 tok forsvarsminister Johan Jørgen Holst opp spørsmålet i en stortingsproposisjon. Der ble det understreket at distriktskommandonivået skulle beholdes. På nivået under distriktskommandoen, forsvarsdistriktene, ble det imidlertid innvarslet betydelige endringer. Antall distrikter (regimenter) skulle reduseres betydelig, og selve forsvarsdistriktsfunksjonen skulle vurderes på nytt. Samtidig ble det sagt at antall heimevernsdistrikter skulle forbli uendret, men at en eller annen form for samordning mellom heimevernsdistriktene og Hærens regimenter måtte vurderes. Det ble ansett som viktig av rent forvaltningsmessige hensyn: parallelle organisasjoner var for dyrt.⁷⁶ Landsrådet for Heimevernet aviste forslaget blankt.⁷⁷ Trolig oppfattet rådet dette som en slags snikinnføring av en mellomløsning, og så det dermed som en alvorlig trussel mot Heimevernets status som fri og selvstendig forsvarsgren.

Like etter at Landsrådet hadde avvist forslaget, kom en ny stortingsproposisjon om saken. Nå var det ikke bare snakk om forvaltningsmessig samordning, men også samordning av troppeproduksjon og operativ virksomhet. Det ble imidlertid heller ikke nå sagt noe konkret om hvordan det skulle gjøres. Stortingets forsvarskomiteé sa seg enig i at samordning måtte vurderes, men manet til *forsiktighet* og presiserte at alle forslag som regjeringen måtte komme med vedrørende Heimevernet skulle forelegges Landsrådet for Heimevernet *før* de ble fremmet for Stortinget.⁷⁸

Ressursknapphet 1990–2000, mellomløsningen igjen?

Da den kalde krigen var over, ble det klart at Forsvaret måtte tilpasses nye sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser. Dette skulle bli en meget lang og vanskelig prosess, og en dyptgripende reform av hele Forsvaret kom ikke før ved årtusensskiftet. Selv om det var stillstand på mange områder i det som har blitt kalt “det tapte tiår” for Hæren, ble vi i vår sjette fase vitne til et

75 Brox, *Heimevernet 50 år*, 181–182.

76 St.prp. nr. 113 (1988–1989), *Om visse organisasjonsendringer mv. i Forsvaret*, 4.

77 Brox, *Heimevernet 50 år*, 182.

78 St.prp. nr. 94 (1989–1990), *Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret*, 6; Innst. S. nr. 90 (1990–91), *Innstilling fra Forsvarskomiteen om visse organisasjonsendringer m. v. i Forsvaret*, 6–7.

markant fremstøt for å innføre en slags mellomløsning med delvis innordning av Heimevernet i Hæren.⁷⁹ Vi vil se nærmere på dette fremstøtet og på en strid om landforsvaret på 1990-tallet som runget lik et ekko fra de mange diskusjoner i tidligere år.

I januar 1990 ble Forsvarskommisjonen av 1990 oppnevnt med Kåre Willoch som leder. Med det startet en omfattende vurdering av hele Forsvaret. Når slike større vurderinger settes i gang, medfører det gjerne at mye annet arbeid blir stilt i bero – i påvente av den “store konklusjonen”. Det var nettopp det som nå kom til å skje i en rekke spørsmål, inkludert det utfordrende spørsmålet om organiseringen av landforsvaret. Da kommisjonen avga sin innstilling i 1992, viste det seg at den ikke berørte forholdet mellom Heimevernet og Hæren. Kommisjonens flertall tilrådte ganske enkelt å beholde Heimevernets struktur og størrelse som før. Den forutsatte også at “hensiktsmessig overskuddsmateriell” fra de andre forsvarsgrenene fortsatt skulle overføres til Heimevernet.

Regjeringens langtidsmelding kom i 1993 og bygde på anbefalingen fra Forsvarskommisjonen, men gikk nærmere inn på det todelte landforsvaret enn hva kommisjonen hadde gjort. Regjeringen fremholdt at Heimevernet fortsatt var et meget viktig ledd i det norske forsvarskonseptet. Slik den så det, hadde Hæren og Heimevernet *sammen* oppgaven med å sikre et tilstrekkelig territorialforsvar. Forsvarsdepartementet bebudet at det skulle vurderes en operativ og forvaltningsmessig samordning mellom regimentene og heimevernsdistriktene, men tilføyde: “En slik samordning vil imidlertid ikke berøre Heimevernets organisatoriske, oppdragsmessige, øvingsmessige og for øvrig egenart på avsnitts- og områdenivå.”⁸⁰ Regjeringen ville la Heimevernets krigsorganisasjon forbli nærmest urørt, men det ville komme endringer i fredsorganisasjonen.

Dette var utvilsomt en vanskelig sak, og høsten 1992 trakk regjeringen inn tungvekteren Erik Himle for å lede arbeidet. Han hadde tidligere blant annet vært både departementsråd og statssekretær i Forsvarsdepartementet, og senere handelsminister. Han tilhørte den “indre kretsen” i Arbeiderpartiet og hadde i en årrekke arbeidet tett med både Jens Chr. Hauge og Finn Lied. Himle fikk ansvaret for et utvalg som bestod av representanter fra Heimevernet og forsvarsgrenene, det fellesoperative nivå (forsvarskommandoene i Nord- og Sør-Norge) og Landsrådet for Heimevernet. Kjernen i utvalgets mandat var at det skulle “utrede og gi sin anbefaling til HVs fremtidige fredsorganisasjon.”⁸¹

79 Gjeseth, *Hæren i omveltning*, 237.

80 St.meld. nr. 16 (1992–93), *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–1998*, 91.

81 Forsvarsdepartementets bortsettingsarkiv 1993, sak 210: *Innstilling av 15. desember 1993 fra Utvalget for vurdering av Heimevernets fremtidige fredsorganisasjon*, 4

Himle-utvalget avga en foreløpig rapport allerede 10. juni 1993, men endelig rapport kom ikke før 15. desember samme år, noe som bar bud om at saken var kinkig, kanskje vanskeligere enn det Himle opprinnelig hadde sett for seg. I utvalgets foreløpige rapport var det anført en modell der de samordnede regiment/heimvernsdistrikter ble underlagt Hærens distriktskommandoer, men utvalget ba om en nærmere veiledning i mulige alternative organisasjonsmodeller. Et av de vanskeligste spørsmålene dreide seg om hvorvidt de ressursene som generalinspektøren for Heimevernet fordelte, skulle gå gjennom Hærens distriktskommandoer, eller om pengene skulle kanaliseres utenom og gå rett til Heimevernets distriktskommandoer.

Før det ble trukket noen konklusjon i dette spørsmålet besluttet imidlertid statsråd Jørgen Kosmo (Ap) at utvalget skulle legge en “felles landforsvarsmodell” til grunn for sitt videre arbeid. Heimvernsdistriktene og Hærens territoriale regiment skulle i størst mulig grad “samordnes” og legges operativt under Hærens regionale kommando allerede i fredstid.⁸² I praksis var det tale om en “samordning” på det lokale plan. Videre skulle Heimevernets skoler fortsatt sortere direkte under generalinspektøren for Heimevernet. Ressursstyringen skulle organiseres slik at pengene gikk direkte fra generalinspektøren til heimvernsdistriktene, men slik at distriktskommandoene ble holdt underrettet.⁸³ Noe overraskende gikk Landsrådet, nå under ledelse av Kjell Magne Fredheim (Ap), inn for den felles landforsvarsmodellen. Ser vi nærmere på Landsrådets uttalelse er det likevel knapt grunn til å være særlig forundret. Det gikk inn for at et felles landforsvar skulle “baseres på Heimevernets nåværende fredsorganisasjon”. Kommandolinjene måtte ifølge Landsrådet være slik at “Generalinspektøren for Heimevernet har direkte ledelse av Heimevernet i fred”, og at “Generalinspektøren for Heimevernet styrer all ressursflyt til Heimevernet og har det fulle kontrollansvar.”⁸⁴ Dette betydde at Landsrådet sa ja til et felles landforsvar, men samtidig at ingenting måtte endres! En viktig grunn til at det var mulig å operere med en slik dualisme, var manglende presisering fra statsråden av hva “samordning” og “felles landforsvar” egentlig innebar. Disse begrepene kunne i praksis gis mange tolkninger.

Himle-utvalgets innstilling fra desember 1993 var i tråd med Kosmos beslutning om en felles landforsvarsmodell. Innstillingen pekte klart i retning av en

82 Begrepet “samordning” var sentralt hos Kosmo og departementet. Imidlertid ble det ikke nærmere definert *hvordan* en samordning skulle arte seg i praksis.

83 Forsvarsdepartementets bortsettingsarkiv 1993, “Notat av 27. oktober 1993” (jnr. 92/05020-12).

84 Forsvarsdepartementets bortsettingsarkiv 1993, “Notat av 3. oktober 1993 (92/05020)”.

mellomløsning, men utvalget nærmet seg det utfordrende spørsmålet på en var- som måte. På den ene side ble det sterkt understreket at Heimevernet burde opp- rettholdes som en selvstendig, desentralisert, landsomfattende og identifiserbar organisasjon. Det ble påpekt at den stillingen som generalinspektøren for Hei- mevernet hadde fått i den sentrale forsvarsledelsen med Hauges ledelsesreform i 1970 hadde hatt stor betydning for markering og identifisering av Heimevernet. Utvalget ønsket derfor å videreføre ordningen med en egen generalinspektør og en selvstendig stilling for Heimevernet sentralt. Utvalget understreket videre at Heimevernets råds- og tillitsmannsstruktur var meget viktig, særlig for å sikre bredest mulig forankring i det sivile samfunn, og at denne strukturen måtte vi- dereføres som den var.

På den annen side foreslo Himle-utvalget tett samordning mellom Hæren og Heimevernet på det lokale plan. Himle hadde på dette punkt mange felles trekk med Forsvarsdepartementets forslag til ny regional og lokal organisasjon for Hæren av 1959. Han lanserte en ny organisasjon på dette nivået: De lokale heimevernstabene skulle slås sammen med Hærens regimenter (det var på dette tidspunkt planlagt en helt ny regimentsinndeling på landsbasis) til *landforsvars- staber* for det lokale nivå; altså skulle det opprettes felles staber for å ta seg av det laveste nivået av landforsvaret. Riktignok falt ikke det eksisterende antall heimevernsdistriktsstabene og antall regimenter helt sammen, men Himle mente ordningen likevel kunne gjennomføres dersom man var fleksibel og foretok de nødvendige tilpasninger. Utvalget anbefalte at “distriktssjef” og “regimentssjef” skulle være én og samme person.

Videre anbefalte Himle at ressursene til Heimevernets virksomhet skulle gå direkte fra generalinspektøren for Heimevernet til de felles landforsvarsstabene på lokalt nivå. Ressursene til Hærens virksomhet skulle tilsvarende gå direkte fra Hærens distriktskommandoer til landforsvarsstabene. Et mindretall i utvalget, bestående av Hærens representanter, anbefalte på sin side at all ressurstildeling skulle kanaliseres gjennom Hærens distriktskommandoer. Utvalgets anbefaling vedrørende distriktskommandoene, altså nivået over landforsvarsstabene, var imidlertid uklar. Trolig var det så vidt selvsagt at distriktskommandoene skulle ha det operative ansvaret at dette ikke ble berørt: Heimevernet hadde helt siden 1946 vært underlagt Hærens operative sjefer i tilfelle beredskap og krig. Selv om det var uklarheter angående distriktskommandoene, er det vanskelig å tolke utvalget annerledes enn at generalinspektøren for Heimevernet skulle ha kom-

mandoen over landforsvarsstabene i alle heimevernssaker, mens distriktskommandoene skulle ha kommandoen i hærsaker.⁸⁵

Forsvarsdepartementet utarbeidet en egen stortingsproposisjon basert på Himle-utvalget og andre innspill, blant annet fra fellesstaben i Forsvarets overkommando.⁸⁶ Denne gangen engasjerte forsvarssjefen og fellesstaben i overkommando seg sterkere enn hva som hadde vært tilfelle på 1970- og 80-tallet.⁸⁷ Forsvarssjefen la til grunn at den felles landforsvarsmodell innebar at “Heimevernets distriktsstaber legges inn i landforsvarets kommandoorganisasjon med full samordning med Hærens territoriale regimenter”.⁸⁸ Dette innebar at Hærens distriktskommandoer ville føre alminnelig kommando over de samordnede regimente/distrikter. Forsvarssjefen påpekte at lite ville være oppnådd dersom heimevernsdelen av de nye samordnede stabene skulle stå under generalinspektøren for Heimevernet, mens resten skulle være underlagt Hærens distriktskommandoer.

Det var et dristig forslag Arbeiderpartiets mindretallsregjering og forsvarsminister Jørgen Kosmo her la frem for Stortinget, men de må ha hatt en viss tro på det – kanskje fordi både Heimevernet og Landsrådet hadde vært representert i Himle-utvalget, men kanskje også fordi Forsvaret var under et så vidt sterkt ressursmessig press at det ikke var helt utenkelig å få Stortinget med på rasjonalisering. Departementet argumenterte med at felles landforsvarsstaber på lokalt nivå ville gi et *mest mulig enhetlig* landforsvar med en organisasjon og kommandoforhold som var *mest mulig like* i fred og krig. Det var også viktig å oppnå en mer rasjonell og kostnadseffektiv fredsdrift av landforsvaret. Et viktig forhold i fredstid, sett fra departementet, var fast tilstedeværelse av et landmilitært standkvarter i flest mulige lokalsamfunn.⁸⁹ Distriktskommandoer førte kommando innenfor sitt distrikt og dermed over de lokale samordnede regimente. Regimentene ville bli tildelt egne midler på eget kapittel for den lokale heimevernorganisasjonens utdanning, samt deltagelse i råd, utvalg, nemnder, konkurranser og lignende. Midlene skulle ikke kunne disponeres til andre formål. Videre skulle generalinspektøren for Heimevernet ha en omfattende rett til å utstede direktiver innenfor en rekke heimevernsfaglige områder, særlig utdanning av HV-personell og drift av Heimevernet.

85 Forsvarsdepartementets bortsettingsarkiv 1993, sak 210, *Innstilling av 15. desember*, 32–35.

86 St.prp. nr. 70 (1994–95), *Om Heimevernets fremtidige organisasjon*, 13.

87 Forsvarsdepartementets bortsettingsarkiv 1993, sak 201, “Brev fra Forsvarets overkommando av 24. mars 1995” (jnr. 14460/201.3).

88 *Ibid.*, 1–2.

89 St.prp. nr. 70 (1994–95), *Om Heimevernets fremtidige organisasjon*, 13.

Hvordan ville så den nye lokale organisasjonen se ut på landsbasis? På grunn av de tilpasningene som måtte gjøres, ville den ikke bli ensartet. Fire av de eksisterende heimevernsdistriktene ville stort sett se ut som før. Ett heimevernsdistrikt ville slås sammen med en av Hærens stående avdelinger. De øvrige heimevernsdistriktene ville slås sammen med de nærliggende regimentene og ha felles standkvarter med disse, men i ett av distriktene ville regimentet og heimevernsdistriktet måtte lokaliseres på hvert sitt sted. Dette innebar flytting av seks av Heimevernets distriktsstaber, hvorav tre over meget korte avstander.

Selv om Himle hadde presisert betydningen av at generalinspektøren for Heimevernet skulle ha en selvstendig stilling innenfor sentralledelsen, betydde departementets forslag en svekkelse av hans stilling. Han ville ikke lenger være selvstendig troppeprodusent på linje med det tre andre generalinspektørene; produksjonen av tropper på det lokale plan ville foregå under ledelse av de felles landforsvarsstabene. Videre ville Heimevernets distriktssjefer miste den selvstendige stillingen de til da hadde hatt, og i stedet inngå i de felles landforsvarsstabene. Dette gjaldt selv om de fremdeles ville ha direkte linjer til generalinspektøren for Heimevernet. I Heimevernets rekker ble da også departementets forslag lest som at Heimevernet nå skulle *underlegges* Hæren. Generalinspektøren for heimevernet, generalmajor Per Mathisen, betegnet forslaget som intet mindre enn “Heimevernets skjebnetime”.⁹⁰

Landsrådet for Heimevernet kom også på banen med betydelig kraft. Denne gangen slo Landsrådet fast at det oppfattet “realitetene i den foreliggende proposisjon som et forslag om at Heimevernet i Norge underlegges Hæren.”⁹¹ Dette ville ikke Landsrådet være med på, og krevde at generalinspektøren for Heimevernet måtte ha ansvaret for den direkte ledelsen av Heimevernet i fredstid, og at han måtte styre ressursflyten til Heimevernet hundre prosent – og ha fullt oppfølgings- og kontrollansvar. Videre var Landsrådet enig med generalmajor Mathisen i at samlokalisering var det lengste Heimevernet kunne strekke seg. Senere *krevde* Landsrådet at Heimevernets distriktssjefer måtte innsettes som sjefer for de felles landforsvarsstabene dersom den formen for samordning som departementet hadde foreslått skulle bli aktuell. Departementet satt igjen med et klart inntrykk av at Landsrådet egentlig ikke ville ha noen endring, men rett og slett opprettholde den eksisterende organisasjonen. Dette inntrykket var nok riktig.⁹²

90 Gjeseth, *Hæren i omveltning*, 110.

91 Brox, *Heimevernet 50 år*, 196–201.

92 Forsvarsdepartementets bortsettingsarkiv 1993, sak 201, “Landsrådet for Heimevernets skriv av 7. september 1993”; Forsvarsdepartementets bortsettingsarkiv 1994, sak 201, “FD IIIs notat til statsråden av 10. juni 1994”.

Lenger nede i rådsstrukturen gikk Heimevernets mange distriktsråd enstemmig imot regjeringens forslag, og det samme gjorde selvsagt distriktssjefene.⁹³ Hovedargumentene som ble anført mot proposisjonen kan sammenfattes i noen enkle punkter. For det første var det riktignok uklart hva regjeringen mente med “samordning”, men alle i Heimevernet oppfattet det nå som full integrering av Heimevernet i Hæren. Dette inntrykket ble forsterket når man så på den økonomiske siden av forslaget. Med forslaget ville kun 45 prosent av Heimevernets driftsmidler bli kanalisert gjennom generalinspektøren for Heimevernet, mens resten ville bli styrt av generalinspektøren for Hæren. Her så man åpenbart en fare for at Hæren ville prioritere egne aktiviteter fremfor Heimevernets, spesielt hva gjaldt den viktige øvingsaktiviteten. For det andre var det ikke bare Heimevernets distriktsnivå som ble berørt, slik regjeringens forslag kunne gi inntrykk av, men *hele Heimevernet*, inkludert avsnittene, områdene og ikke minst generalinspektøren. Hvis forslaget ble realisert, ville Heimevernet få en lite enhetlig organisasjon og dermed bli vanskelig å lede. For det tredje kom den gamle og velbrukte argumentasjonen opp igjen: Heimevernet var ikke eksklusivt knyttet til landforsvaret, men bestod også av sjø- og luftheimevern som hadde viktige oppgaver for de to andre forsvarsgrenene. Dette hadde ikke regjeringen tatt hensyn til. For det fjerde ble den videre prosessen etter at Himle hadde avgitt sin innstilling sterkt kritisert, blant annet var ikke høringsuttalelser fra de ulike instansene i Heimevernet reflektert i den endelige proposisjonen. Det var i realiteten kun uttalelsen fra Forsvarets overkommando som var tatt til følge.

Departementets forslag om å innføre en mellomløsning var en meget vanskelig sak for de folkevalgte. På den ene side var Stortinget under press for å vedta innsparinger i Forsvaret, mens det samtidig var under et bredt og sterkt påtrykk fra heimevernsinteressene og deres talsmenn på Stortinget for å beholde Heimevernet som det var. Saken var så vanskelig at Stortingets forsvarskomiteé la ut på en reise til alle landets heimevernsdistrikter for å “lodde stemningen”. Komiteen fikk dermed et direkte inntrykk av de holdninger og synspunkter som rådde på grunnplanet i organisasjonen og dermed blant tusenvis av velgere. De møtte de samme argumentene som hadde blitt fremført gjennom distriktsrådene og Landsrådet, men fikk også høre mange andre argumenter. Det kom frem både distriktpolitiske og sterkt følelseladede synspunkter.

På dette tidspunkt var Nato på vei *out of area*. Selv om de færreste i 1995 forutså den dramatiske sikkerhets- og alliansepolitiske utviklingen i den neste tiårsperioden, satte Heimevernets skjebne folkets følelser i sving som få andre forsvarsspørsmål: Det dreide seg om forsvar av de nære ting og om en folkelig

organisasjon som svært mange følte et sterkt eierforhold til. Vi vil også tilføye at Hæren nå var i ferd med å bygge ned sitt lokalforsvar. Presset av ressursmangel var det en klar linje fra Hæren at lokalforsvaret skulle prioriteres lavest, selv om blant andre FFI hadde anbefalt at territorialforsvaret tvert imot burde prioriteres foran de lavest prioriterte brigadene.⁹⁴

“Stortinget avviser departementets forslag om en samordning av Heimevernets distriktsstaber og Hærens territorielle regimenter.”⁹⁵ Forsvarskomiteen kunne ikke konkludert klarere etter at den hadde gjennomført sin rundreise. Det var en samlet opposisjon, fra Sosialistisk Venstreparti til Høyre, som her torpederte forslaget fra Arbeiderpartiets mindretallsregjering og forsvarsminister Jørgen Kosmo. Det eneste Stortinget kunne gå med på, var flytting av seks distriktsstaber for å samlokalisere dem med de regimentsstabene som befant seg i nærheten. Dette var full seier for generalinspektør Mathisen, Heimevernet som sådant og ikke minst for Landsrådet. Heimevernets historiker, Karl H. Brox, skriver: “En bedre gave til sitt 50-årsjubileum enn dette stortingsvedtaket kunne neppe Heimevernet ha fått.”⁹⁶

Regjeringens langtidsmelding for 1999–2002 hadde kun en kort omtale av territorialforsvaret, som nå ble kalt “lokalforsvaret”. For Hærens del ble det foreslått både reduksjoner i antall og en større omstrukturering av de territorielle styrkene. Dette ville kraftig redusere Hærens kampkraft og evne til territoriell tilstedeværelse. Heimevernets størrelse og styrkestruktur skulle ikke endres, og det skulle ikke gjøres noen organisatoriske endringer.⁹⁷ I etterpåklokskapens lys er det lett å se at dette pekte i retning av at Heimevernets betydning i territorialforsvaret ville øke på sikt.

Vi lar det mislykkede fremstøtet for å innføre en mellomløsning på 1990-tallet avslutte vår historiske oversikt. I tråd med gjennomgangsmelodien de femti forutgående år, hadde det nok en gang vist seg at Heimevernets status og plass i det militære forsvar i første rekke ble bestemt av tradisjon og politikk. Økonomiske, teknologiske og militærfaglige synspunkter kom i annen rekke og fikk liten eller ingen betydning for konklusjonen. Rådsstrukturen hadde igjen vist seg å ha en kraftfull innflytelse direkte inn i den parlamentariske forsamling, ja den var “innenfor” Stortingets vegger! Det indikerer graden av innflytelse vi her snakker om når Stortinget både i 1990 og i 1994 *påla* regjeringen å fore-

94 Gjeseth, *Hæren i omveltning*, 68.

95 Innst. S. nr. 152 (1995–1996), *Innstilling fra Forsvarskomiteen om Heimevernets fremtidige organisasjon*, 9.

96 Brox, *Heimevernet 50 år*: 204.

97 St.meld. nr. 22 (1997–98), *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*, 67, 69–70.

legge organisasjonsforslag vedrørende Heimevernet for Landsrådet *før* de skulle fremmes for Stortinget selv. Det ble Landsrådet og distriktrådene, langt mer enn generalinspektøren for Heimevernet eller noen av de andre fagmilitære instansene, som hadde den avgjørende innflytelse på det politiske utfallet. Til dette bildet hører at Landsrådet også kunne fronte generalinspektørens synspunkter på en langt friere måte enn hva generalinspektøren som militær embetsmann, underlagt både forsvarssjefen og statsråden, selv kunne gjøre. Det var ingen av de tre andre generalinspektørene som hadde en tilsvarende organisasjon å støtte seg til.

REFORM: HEIMEVERNETS SELVSTENDIGHET BEFESTES

Utviklingen av det landmilitære forsvaret på 1990-tallet gikk ikke som forutsatt av Forsvarskommisjonen av 1990 og regjeringens etterfølgende langtidsmelding. Omstillingen gikk riktignok etter planen i starten, men da de enkleste tiltakene, som nedlegging av store deler av mobiliseringsorganisasjonen og tilhørende fredsorganisasjon var gjennomført, stoppet det hele opp. Kostnadsoverslagene i Forsvarskommisjonen og langtidsmeldingen hadde vært for lave, og Stortinget fulgte heller ikke opp med tilstrekkelige bevilgninger. På slutten av 1990-tallet manglet nærmere 30 prosent av de nødvendige ressurser for å oppfylle gjeldende planer. I tillegg var Forsvarets virksomhet utvidet på en rekke felter som ikke hadde vært med i beregningene ved starten av tiåret. Internasjonal tjeneste, i første rekke på Balkan, var et eksempel på utvidelse som hadde store konsekvenser, ikke bare økonomisk, men også for Forsvarets forståelse av sin rolle i bred forstand.⁹⁸ Det ble ikke tatt tilstrekkelig hensyn til disse komplekse forholdene i den nevnte langtidsmeldingen for perioden 1999–2002. Meldingen dannet utgangspunktet for den omfattende forsvarsreformen som startet på slutten av 1990-tallet og som for Heimevernets del resulterte i reduksjoner innenfor både organisasjon og personell, men også i en befestning av Heimevernets selvstendighet og endringer i dets oppgaver og rolle mer allment.

Vi vil nå se nærmere på *hvordan* Heimevernet fikk styrket sin selvstendige stilling gjennom reformene som fant sted i vår syvende og siste fase. Reformene var mangfoldige, med et stort antall involverte aktører, og vi vil nøye oss med å fremheve to utviklingstrekk som bidro til å styrke den selvstendige stillingen. Begge var knyttet til arbeidet med regjeringens langtidsproposisjoner fra og med årtusenskiftet og frem til og med den foreløpig siste som kom våren 2008.⁹⁹ Det første gikk ut på at Heimevernet overtok ansvaret for territorialforsvaret fra Hæren, mens det andre var at Heimevernet fikk utvidede oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og regulære landmilitære stridsoperasjoner. De siste par årene er det lagt vekt på konsolidering, dog med enkelte justeringer for Heime-

98 Torunn Laugen Haaland, *Small Forces with a Global Outreach. Role Perceptions in the Norwegian Armed Forces after the Cold War* (doktoravhandling, Universitetet i Oslo, 2008), 244–260.

99 I forbindelse med forsvarsreformen gikk Forsvarsdepartementet bort fra praksisen med å fremme langtidsplanene som “meldinger” til Stortinget. I stedet ble de heretter fremmet som “proposisjoner”, hvilket innebar at Stortinget ble invitert til å votere over dem. Med basis i de stortingsvedtak (“romertallsvedtak”) som da ble fattet kunne Forsvarsdepartementet utforme konkrete iverksettelsesbrev (IVB) direkte til den militære etaten ved forsvarssjefen.

vernets del. I løpet av det siste året har det likevel vist seg å være svært så trange økonomiske tider for både heimevern og hær.

“Heimevernet utgjør det territoriale forsvar”

Høsten 1998 ble det klart at Bondeviks første samlingsregjering ikke hadde til hensikt å øke forsvarsbudsjettet, og Forsvaret stod foran en alvorlig situasjon. Forsvarssjefen, general Arne Solli, bebudet fra talerstolen i Oslo Militære Samfund at han ville iverksette en ny forsvarsstudie, og at den skulle være såkalt “ressursdrevet”. Han ville vise regjering og storting hva de kunne få for de pengene som de faktisk var villige til å bevilge til det militære forsvar.¹⁰⁰ Arbeidet med *Forsvarsstudien 2000*, basert på forsvarssjefens premisser, startet allerede i november 1998, og den ble avgitt i juni 2000. Sommeren 1999 hadde regjeringen dessuten nedsatt et *Forsvarspolitisk utvalg*, som avga sin innstilling i juni året etter – altså parallelt med at Forsvarsstudien ble offentliggjort. Disse to dokumenter utgjorde det viktigste grunnlaget for Forsvarsdepartementets langtidsproposisjon for perioden 2002–2005, og det var med disse to utredningene at prosessen som førte til at Heimevernet overtok ansvaret for territorialforsvaret startet.¹⁰¹

I Forsvarstudien 2000 ble det påpekt at Heimevernets ansvarsområde ville bli endret som en følge av de store sikkerhetspolitiske omveltningene som hadde funnet sted det siste tiåret, og av de store endringene som var – og ville bli – gjort i Forsvarets organisasjon. Heimevernet skulle konsentrere seg om overvåkning og kontroll av norsk territorium, om å sikre infrastruktur og samfunnsviktige installasjoner og ellers rette sin virksomhet mot sabotasje og andre såkalte “lavintensitetstrusler”. I tillegg skulle det yte støtte under operasjoner som ble utført av mobile enheter fra det øvrige forsvar, særlig Hæren. Studien anbefalte å redusere Heimevernets styrke fra 83 000 personer til 60 000 av hensyn til økonomien og antatte fremtidige behov. Det ble foreslått at Heimevernets fredsorganisasjon, som tidligere, skulle stå under kommando av generalinspektøren for Heimevernet. Etter som distriktsstabene var en del av fredsorganisasjonen skulle det bety *status quo*, bortsett fra at studien foreslo at Heimevernet skulle overta Værnes flyplass som kompetansesenter i stedet for de to eksisterende skolene på Dombås og Torpo. Hærens del av territorialforsvaret skulle bestå av 21 lokalt baserte feltkompanier. Videre ble det foreslått å legge ned samtlige 18 heimevernsdis-

100 Børresen, Gjeseth og Tamnes, *Allianseforsvar i endring*, 139–144.

101 Med dette gikk også Forsvarsdepartementet bort fra praksisen med å fremme langtidsplanene som “meldinger” til Stortinget. I stedet ble de heretter fremmet som proposisjoner, hvilket innebar at Stortinget ble invitert til å votere over dem.

trikter og Hærens 14 territorielle regimenter. Det ble i stedet anbefalt å opprette et antall “territorielle distrikter”, uten nærmere angivelse av detaljene i dette.¹⁰²

Heimevernsdistriktene 2000	HV-01 Østfold heimevernsdistrikt – Ravneberget, Sarpsborg
	HV-02 Storoslo heimevernsdistrikt – Lutvann leir, Oslo
	HV-03 Telemark og Buskerud heimevernsdistrikt – Heistadmoen, Kongsberg
	HV-04 Akershus heimevernsdistrikt – Kongsvinger
	HV-05 Opplandske heimevernsdistrikt – Terningmoen, Elverum
	HV-06 Vest-Oppland heimevernsdistrikt – Kongsvinger
	HV-07 Agder heimevernsdistrikt – Kristiansand
	HV-08 Rogaland heimevernsdistrikt – Vatneleiren, Sandnes
	HV-09 Hordaland heimevernsdistrikt – Bergen
	HV-10 Sogn og Fjordane heimevernsdistrikt – Skei, Jølster
	HV-11 Møre og Romsdal heimevernsdistrikt – Molde
	HV-12 Sør-Trøndelag heimevernsdistrikt – Persaunet, Trondheim
	HV-13 Nord-Trøndelag heimevernsdistrikt – Steinkjersannan, Steinkjer
	HV-14 Sør-Hålogaland heimevernsdistrikt – Mosjøen
	HV-15 Nord-Hålogaland heimevernsdistrikt – Narvik
	HV-16 Troms heimevernsdistrikt – Setermoen
	HV-17 Alta heimevernsdistrikt – Alta
	HV-18 Varanger heimevernsdistrikt – Høybukta, Sør-Varanger

Heimevernets opprinnelige landsdekkende organisasjon for omorganiseringen startet.

Forsvarspolitisk utvalg påpekte at Hærens eksisterende distriktskommandoer og territorielle regimenter sammen med Heimevernets distriktsstaber utgjorde en *overdimensjonert* stabs- og ledelsesstruktur, sett i forhold til en styrkestruktur som bare ble mindre og mindre. Utvalget gikk derfor inn for at ledelsen av landforsvaret skulle forenkles og konsentreres til to små og effektive “landsdelskommandoer”, som skulle være fellesoperative (altså kunne lede styrker fra samtlige forsvarsgrener), samt til et mindre antall “territorielle distrikter”. Det ble videre foreslått at Heimevernets rådsstruktur skulle videreføres og kobles tett opp til den territorielle organisasjonen både lokalt og på distriktsnivå.¹⁰³ Operativt ville de territorielle distriktene sortere direkte under de foreslåtte landsdelskommandoene. I det vanskelige spørsmålet om troppeproduksjon, tok ikke utvalget

102 Forsvarets overkommando, *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000*, 18, vedlegg 17.

103 NOU 2000: 20, *Et nytt forsvar*, 57.

standpunkt til om det var generalinspektøren for Hæren eller Heimevernet som skulle ha ansvaret for den. Nå som før var det her mye av problemet lå.

Forsvarspolitisk utvalg og Forsvarssjefens forsvarsstudie fikk raskt tilsvaer fra Heimevernet, som gjorde det klart at det hadde lite å vinne på de nye forslagene, selv om de nok var mer spiselige enn fremstøtet på 1990-tallet. Generalinspektøren for Heimevernet, generalmajor Odd Frøise Tangen, holdt i november 2000 et foredrag i Oslo Militære Samfund, hvor han gikk imot forslagene og avsluttet med følgende advarsel: “Det er mange som med styrke mener at det ikke er forsvarlig å bryte opp en godt fungerende organisasjon for kanskje i beste fall å oppnå marginale innsparinger. Det blir mange, i tillegg til GIHV, som med spenning vil følge utviklingen for Heimevernet de kommende måneder og som vil arbeide energisk for å opprettholde et troverdig Heimevern.”¹⁰⁴ Hans løsning var å slå sammen Heimevernets distriktsstaber med Hærens forsvarsdistriktsstaber (regimentene). Slik han så det, var det naturlig at disse sammenslåtte forsvarsdistriktene i fredstid skulle være underlagt ham selv og ikke generalinspektøren for Hæren. Begrunnelsen var at det fremtidige territorialforsvaret i hovedsak ville bestå av Heimevernet, altså “hans” soldater. Rent operativt, og i tilfelle krise eller krig, måtte derfor de sammenslåtte forsvarsdistriktene ligge under landsdelskommandoene, mente Tangen.¹⁰⁵ Prinsipielt sett hadde Tangen helt rett i dette: Hans forslag ville gi de klareste og mest troverdige kommandolinjene. Problemet var bare at Hæren på dette tidspunkt ikke var innstilt på å gi fra seg kommandoen over territorialforsvaret i krise og krig. Hærens motvilje må blant annet ses i sammenheng med at den satt med en tiltakende følelse av å tape på alle kanter i kampen om det nye forsvaret.

Regjeringens forslag til omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005 ble lagt frem våren 2001 og bygde da på Forsvarsstudien og det forsvarspolitiske utvalget. Samtidig forsøkte regjeringen å ta hensyn også til Heimevernets synspunkter. Regjeringens løsning var en ordning som både prinsipielt og praktisk var minst like komplisert som den eksisterende. For det første foreslo den å redusere Hærens territoriale organisasjon fra 14 til åtte regimenter. For det andre foreslo den å legge disse åtte direkte under landsdelskommandoene og gi dem operativ kontroll over territorialforsvaret i fred, krise og krig. Hærens bidrag til territorialforsvaret bestod på dette tidspunkt av et begrenset antall stående lokale feltkompanier. Det var tvilsomt om disse kunne operere i større forband. Mobiliseringshæren var langt på vei nedlagt.

104 Odd Frøise Tangen, foredrag *Oslo Militære Samfund*, november 2000 <online>.

105 Ibid.

For det tredje foreslo regjeringen å redusere Heimevernets distriktsstaber fra 18 til 14, og av disse skulle åtte *samlokaliseres* med Hærens åtte gjenværende regimente. De heimevernsstabene som på distriktsnivå skulle samlokaliseres med hærstabene, måtte være *klart identifiserbare* som nettopp heimevernsstaber: Man skulle ikke ha en gjentakelse av fremstøtet på 1990-tallet, som hadde blitt tolket dit hen at heimevernsstabene skulle underlegges Hærens staber på distriktsnivå. Det ble også slått fast at generalinspektøren for Heimevernet skulle ha en direkte linje til sjefene for heimevernsdistriktene når det gjaldt troppeproduksjon.¹⁰⁶ Vi forstår dette slik at det vanskelige spørsmålet om *hvem* som skulle ha ansvaret for troppeproduksjon, ble løst ved å si at de to generalinspektørene hver for seg skulle ha ansvaret for troppeproduksjonen innenfor sine grener. Videre kan ikke dette forstås på annen måte enn at det ville gå to parallelle “troppeproduksjonslinjer” fra generalinspektørnivået og ned til de åtte samlokalisererte heimevernsdistriktsstaber/forsvarsdistriktsstaber. Samtidig kom regjeringen med følgende oppsiktsvekkende og skillsettende konklusjon: All den tid Hæren i fremtiden kun ville være i stand til å stille et fåtall feltkompanier, måtte Heimevernet bli den *bærende kraft* i territorialforsvaret! Hvis vi ser denne konklusjonen i forhold til den foreslåtte ledelsesstruktur, er det fristende å hevde at Hæren ville beholde “høvdingene”, mens Heimevernet heretter skulle stille med “indianerne.”

Landsrådet for Heimevernet, med leder Jan Tore Berg-Knutsen i spissen, spilte en viktig rolle frem til regjeringens forslag var ferdigbehandlet i Stortinget sommeren 2001. Landsrådet støttet helhjertet opp om generalmajor Tangens synspunkter fra høsten 2000 og frontet dem i flere sammenhenger de påfølgende år. Landsrådet stilte som et ufravikelig krav at generalinspektøren for Heimevernet skulle beholde alminnelig kommando over alle heimevernsdistrikter og skoler i fredstid. Det krevde også at de 18 distriktene måtte opprettholdes, og at det ikke måtte reduseres i Heimevernets 83 000 mann store styrke. Og ikke nok med det: Landsrådet gikk inn for at Heimevernet skulle overta det fulle og hele ansvar for territorialforsvaret, blant annet under henvisning til at 95 prosent av personellet i det fremtidige territorialforsvaret ville tilhøre Heimevernet. En slik overtakelse ville også føre til klare og entydige kommandolinjer, og det ville bli samsvar mellom styrker, oppgaver og kommando innen landforsvaret som helhet. Med andre ord ville det gamle organisasjonsproblemet mellom Hæren og Heimevernet bli løst! Stortinget fikk et brev fra samtlige distriktsråd, hvor det var vedlagt ikke mindre enn 50 000 *underskrifter* som protesterte mot reduksjo-

106 St.prp. nr. 45 (2000–2001), *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, 74–80.

ner i Heimevernet.¹⁰⁷ Sett fra politisk hold må dette ha fortonet seg som overveldende, og det må ha vært svært ulystbetont å skulle gi seg i kast med en større heimevernsreform. Det var mer enn nok utfordringer knyttet til å reformere det øvrige forsvar og i særdeleshet Hæren.

Vi vil her tilføye at Landsrådets argumentasjon for å beholde 18 distrikter og en styrke på 83 000 er vanskelig å forstå, og det skulle da også raskt vise seg at dette ikke var realistisk. Heimevernets distriktsorganisasjon var en kopi av infanteriets tidligere distriktsorganisasjon.¹⁰⁸ Denne organisasjonen var i høy grad basert på en demografisk inndeling, gjort med sikte på at alle regimentene og de to finnmarksbataljonene skulle få en tilnærmet lik utskrivningsstyrke i antall hoder. I sin argumentasjon for at styrken måtte forbli på minst 83 000 personell, viste Landsrådet til utredninger som Forsvarskommando Nord-Norge og Forsvarskommando Sør-Norge hadde gjennomført i 1994–95.¹⁰⁹ Forsvarskommandoene hadde da anslått at Heimevernets personellbehov var på 100 000. Landsrådet tok altså ikke hensyn til at den pågående forsvarsreformen gjorde de fleste landoperative vurderinger fra 1990-tallet lite relevante. Sett i forhold til argumentasjonen for å beholde de 18 distriktene og en styrke på 83 000, stod Landsrådet på langt tryggere grunn da det foreslo at Heimevernet skulle overta ansvaret for territorialforsvaret.

Stortingsflertallet opplevde i likhet med Landsrådet regjeringens forslag vedrørende Heimevernet som en delvis gjentakelse av fremstøtene på 1990-tallet. Sommeren 2001 gikk flertallet imot reduksjoner i Heimevernet, med stort sett de samme begrunnelser som Landsrådet hadde anført. Men på ett meget viktig punkt gikk Stortingets forsvarskomiteé inn for betydelig endring: “Komiteen slår fast at HV med dette utgjør det territorielle forsvar.”¹¹⁰ Hærens fjorten regimenter ble dermed overflødige og vedtatt lagt ned.¹¹¹ Selv om Heimevernet med det overtok ansvaret for territorialforsvaret fra Hæren, var det i realiteten ikke mye å overta. De lokale feltkompaniene var i ferd med å legges ned, og regimentene hadde “overlevd seg selv” med de endringene som hadde funnet sted i Hæren, og som nå ble kraftig aksentuert med den pågående forsvarsreformen. Med regimentene gikk også Hærens lokale organisasjon, som for store deler av landet stammet fra 1628, i graven.

107 *Heimevernsbladet*, nr. 6 (2001): 3, 8–9 og 5–7.

108 Brox, *Heimevernet 50 år*, 21.

109 *Heimevernsbladet*, nr. 6 (2001): 8.

110 Innst. S. nr. 342 (2000–2001), *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, 65;

Innst. S. nr. 342 (2000–2001), *Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, 65.

111 *Ibid.*, 36, 65.

HV-distriktene fra 1. august 2005	Oslofjord Heimevernsdistrikt 01 – Rygge
	Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt 02 – Lutvann
	Telemark og Buskerud Heimevernsdistrikt 03 – Heistadmoen
	Opplandske Heimevernsdistrikt 05 – Terningmoen
	Agder Heimevernsdistrikt 07 – Kjevik
	Rogaland Heimevernsdistrikt 08 – Vatneleiren
	Bergenhus Heimevernsdistrikt 09 – Bergenhus, Ulven leir, Bømoen
	Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11 – Setnesmoen
	Trøndelag Heimevernsdistrikt 12 – Værnes
	Sør-Hålogaland Heimevernsdistrikt 14 – Drevjamoen
	Nord-Hålogaland Heimevernsdistrikt 16 – Elvegårdsmoen
	Vest-Finnmark Heimevernsdistrikt 17 – Porsangmoen
	Øst-Finnmark Heimevernsdistrikt 18 – Høybuktmoen

Reduksjonen fra 18 til 13 distrikter 1. august 2005 var den første store reform i Heimevernet etter den kalde krigen.

Etter Stortingets vedtak om å legge ned Hærens regimenter og gi Heimevernet ansvaret for territorialforsvaret, gikk utviklingen raskt: Etter nye utredninger og forslag fra forsvarssjef og regjering satt man i 2005 igjen med 13 heimevernsdistrikter, en reduksjon på fem distrikter i forhold til de 18 som inntil da hadde utgjort Heimevernet.¹¹² Av disse 13 lå kun seks fortsatt på samme sted, de øvrige var enten nedlagt eller flyttet. Hærens fjorten regimenter var fra samme år lagt ned. Det var riktignok lokal motstand mot endringene, spesielt på de steder hvor regimenter og heimevernsdistriktet ble nedlagt eller flyttet, men regjering og storting tok gjennom flere runder konsekvensene av beslutningen om å erstatte Hærens regimenter med heimevernsdistrikter.¹¹³ Å gi Heimevernet ansvaret for territorialforsvaret var i tråd med forslagene fra Heimevernets militære ledelse og Landsrådet. At man med på kjøpet fikk en reduksjon i antall distrikter, kunne man leve med på sentralt hold i Heimevernet. Den største omorganiseringen i det landmilitære forsvarets historie gikk dermed igjennom praktisk talt uten endringer.

Den 26. oktober 2006 ble en merkedag for “det nye heimevernet”, og tung symbolikk ble tatt i bruk for å understreke Heimevernets nye territorialforsvarsrolle. I enkelte hærkretser kunne nok dagen og symbolbruken oppleves som et gravøl over Hærens tradisjonsrike regionale organisasjon. Eller kanskje tvert

112 St.prp. nr. 42 (2003–2004), *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, 58–59, 99–102.

113 Innst. S. nr. 234 (2003–2004), *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*.

imot: Med dette fikk Hæren omsider legge av seg det “territorielle åk”, slik at den kunne konsentrere seg fullt og helt om å levere best mulige bidrag til de meget krevende operasjonene i Afghanistan. Da dagen opprant overrakte HM Kongen nye faner til Heimevernets distriktssjefer, og fargene på disse fanene var infanteriregimentenes farger fra de gamle våpenskjoldene fra 1700-tallet. Samtidig overtok heimevernsdistriktene infanteriregimentenes æresnavn fra krigere som disse regimentene hadde deltatt i siden 1628. Generalinspektøren for Heimevernet understreket at nettopp fargene og navnene var viktige, “da de representerer vårt territorielle ansvar”.¹¹⁴ Med det forlater vi prosessen som ledet frem til Heimevernets overtakelse av territorialforsvaret og går over til å se nærmere på utvidelsen av Heimevernets oppgaver i samme tidsrom.

Heimevern for terrorbekjempelse og stridsoperasjoner

Jens Stoltenbergs første regjering ble etter valget høsten 2001 erstattet av Bondeviks andre samlingsregjering, som sprang ut av den borgerlige opposisjon. Høyres Kristin Krohn Devold ble utnevnt til forsvarsminister. Den nye regjeringen la vekt på at forsvarsreformen skulle videreføres med full styrke – nå betegnet som en “transformasjon” av Forsvaret, direkte inspirert av de ideer som på denne tiden rådet i ledende amerikanske forsvarskretser med forsvarsminister Donald Rumsfeldt i spissen.¹¹⁵ Våren 2002 la Krohn Devold frem en såkalt “gjennomføringsproposisjon”, som inneholdt en rekke endringer knyttet til Stortingets vedtak fra året før. For Hærens del ble det foreslått at de lokale feltkompaniene skulle legges ned. For Heimevernet ble det foreslått å innføre såkalt “passiv rulleføring” for de eldre årsklassene, noe som kunne forstås som et varsel om at størrelsen på Heimevernet igjen ville komme under press.¹¹⁶ Stortinget må i hvert fall ha oppfattet det slik, og det stoppet forslaget sommeren 2002. Samtidig er det knapt tvil om at mange i Heimevernet på dette tidspunktet innså at forsvarsgrenen ikke kunne fortsette i samme spor; utfordringene var langt større enn spørsmålet om territorialforsvar og forholdet til Hæren.

Forsvarssjefen, general Sigurd Frisvold, iverksatte en ny forsvarsstudie samme år, nå kalt *Forsvarssjefens militærfaglig utredning*. I desember 2003 ble utredningen lagt frem, og i likhet med de tidligere militære studiene var dette

114 *Heimevernsbladet*, nr. 5 (november 2006): 2.

115 Kjell Inge Bjerga and Torunn Laugen Haaland, “Development of military doctrine: the particular case of small states”, spesialutgave, *Modern Military Theory: Critical Perspectives*, red. Kjell Inge Bjerga og Dima Adamsky, *Journal of Strategic Studies* (høst 2010).

116 St.prp. nr. 55 (2001–2002), *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, 25–26.

forsvarssjefens anbefaling som skulle utgjøre en del av grunnlaget for den kommende langtidsproposisjonen. Proposisjonen som nå var på trappene skulle dekke perioden 2005–2008.¹¹⁷ For Hærens del anbefalte Frisvold i praksis å legge ned det som måtte være igjen av mobiliseringshæren innen 2008.¹¹⁸ Forsvarssjefen anførte samtidig at Hærens oppdrag *ikke skulle* endres. Hærens avdelinger skulle fremdeles kunne føre strid på land, men på grunn av Hærens størrelse ville striden bare kunne føres innenfor meget begrensede områder. Dette betydde i praksis at Hæren alene knapt kunne føre en landmilitær strid i tradisjonell forstand, verken hjemme eller ute, men var avhengig av samvirke med allierte styrker.

Heimevernets oppdrag *skulle* endres, foreslo Frisvold. Heimevernet hadde så langt vært tett knyttet til Hæren i landforsvaret på forskjellige måter. Det hadde hatt klart definerte oppgaver i de landmilitære forsvarsplanene og i eventuelle operasjoner til direkte støtte for Hærens enheter. Nedleggelsen av Hærens regimenter og det som var igjen av mobiliseringshæren, betydde imidlertid at Heimevernets oppgaver knyttet til Hæren falt bort. Det som stod igjen, var den nye territorialforsvarsrollen og vakthold ved viktig infrastruktur på ulike steder i landet. Bevoktning av infrastruktur var, som vi har sett, opprinnelig en hovedoppgave for Heimevernet i et krigsscenario. Tanken hadde hele tiden vært at Heimevernet ved et krigsutbrudd umiddelbart skulle tre inn og bevokte viktig infrastruktur og nøkkelpunkter mot raid, eksempelvis fra de fryktede russiske *spetsnaz* som man antok ville ha slike oppdrag i Norge dersom naboen i øst iverksatte et angrep.¹¹⁹ Ikke på noe tidspunkt under den kalde krigen, eller i løpet av 1990-tallet, hadde Forsvaret sett på terror- eller sabotasjehandling mot staten Norge eller norske interesser som en selvstendig trussel, altså frikoblet fra en militær trussel eller et militært scenario.

Nå i 2003 la Frisvold om kursen og foreslo et mye bredere oppgavespekter for Heimevernet. Det stod i slående kontrast til forslagene som gjaldt Hæren, og altså stort sett handlet om streng prioritering av oppgaver og nedleggelser. For det første slo han fast at Heimevernets oppgaver skulle dreies i retning av terrorbekjempelse og bekjempelse av andre nye “asymmetriske” trusler. For det andre ble det sagt at Heimevernet skulle “støtte” det territorielle forsvaret, noe som var en selvmotsigelse all den tid Stortinget to år tidligere hadde gitt Heimevernet ansvaret for territorialforsvaret. Men ikke nok med det: For det tredje sa forsvarssjefen at Heimevernet måtte innrettes slik at det ble i stand til å be-

117 Forsvarsstaben, *Forsvarssjefens militærfaglige utredning av 8. desember 2003* (Oslo: Forsvarsstaben, 2003).

118 *Ibid.*, 14–15.

119 Børresen, Gjeseth og Tamnes, *Allianseforsvar i endring*: 245–259.

kjempe en motstander som opererte med små, regulære styrker, altså i stand til å gjennomføre konvensjonelle stridsoperasjoner. Et slikt oppgavespekter ville kreve en fullstendig restrukturering av Heimevernet, og Frisvold anbefalte at det skulle inndeles i tre typer styrker, i prioritert rekkefølge: “innsatsstyrker”, “forsterkningsstyrker” og “oppfølgingsstyrker”.

Terrorangrepet på World Trade Center og Pentagon den 11. september 2001 var den direkte foranledningen til Frisvolds kursomlegging. Terror og sabotasje ble etter dette ansett som en trussel i seg selv, og dermed frikoblet fra krigshandlinger i tradisjonell forstand. De nye formene for hensynsløs terror ble kalt for “asymmetrisk krigføring”, “fjerde generasjons krigføring”, “irregulær krig”, “hybrid krigføring”, og så videre. Et av de fremste kjennetegn ved disse formene for krigføring var at tradisjonelle militære styrker fremstod som lite relevante for å møte trusselen. Heimevernet var derimot i utgangspunktet selv en form for “hybridorganisasjon”, og det var ikke unaturlig at Frisvold trakk frem nettopp det landsomfattende HV som et mulig effektivt forsvarsmiddel i det nye trusselbildet.¹²⁰

Forsvarssjefens forslag til omfattende endringer i Heimevernets oppgaver ble fulgt opp av Bondevik-regjeringen ved statsråd Kristin Krohn Devold. Langtidsproposisjonen, som var basert på blant annet Forsvarssjefens militærfaglig utredning, kom våren 2004. Her ble det knesatt at Heimevernets “tradisjonelle oppgaver” ikke lenger skulle være dimensjonerende. Det skulle reformeres og få nye oppgaver i den kommende langtidsperioden frem mot 2008. I tillegg til ansvaret for territorialforsvaret handlet det først og fremst om å dreie virksomheten i retning av regulær stridskapabilitet (innsatsstyrken), suverenitetshevdelse, krisehåndtering og bistand til ivaretagelse av samfunnssikkerheten.¹²¹ Det måtte også være i stand til å forsterke annen militær tilstedeværelse i utsatte områder, særlig grensevakt og styrkebeskyttelse, og ved eventuelt mottak av allierte styrker. Det ble lagt stor vekt på at Heimevernet skulle støtte *sivile* myndigheter, primært politiet, i forebygging og bekjempelse av terroranslag. Det var også viktig at Heimevernets ressurser ikke måtte begrenses unødige, verken geografisk eller på annen måte, men ses i et nasjonalt perspektiv.

Heimevernets krigsstruktur skulle bestå av en “innsatsstyrke” på omlag 500 personell i hvert distrikt. Disse skulle rekrutteres på frivillig basis og ha en årlig øvingstid på seks til 20 dager. De skulle prioriteres høyt når det gjaldt

120 Forsvarsstaben, *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*, 20-21.

121 Forsvarsdepartementet, *Støtte og samarbeid*. I denne publikasjonen, som ble utarbeidet av Forsvarsdepartementet i nært samarbeid med Justisdepartementet, redegjøres det detaljert for Heimevernets rolle og oppgaver i den nye tid. Det legges vekt på Heimevernets oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og samarbeid med politiet.

bekledning, våpen og annet utstyr, og ville for alle praktiske formål ligne på regulære hærstyrker. Den øvrige styrken skulle bestå av “forsterkningsstyrker” og “oppfølgingsstyrker” på til sammen mellom 40 000 og 50 000 personell. Disse styrkene skulle årlig ha fem dager øvelse og generelt prioriteres noe lavere enn innsatsstyrken når det gjaldt utstyr. I tillegg skulle det også etableres en “reserve” på 33 000 personell. Disse skulle imidlertid verken få utlevert våpen eller øves. Disse tallene betydde at regjeringen på papiret opprettholdt tallet 83 000 (50 000+33 000), men at antall personell som i realiteten kunne brukes til militære oppdrag meget raskt kom ned mot om lag 40 000 – og fortsatte å gå nedover. Å få utvidede oppgaver innebar altså at Heimevernet i samme åndedrag oppga det tidligere så ufravikelige styrkemål på 83 000. Samtidig ble det forsikret om at de gjenværende 40 000 ville få øvd mer og generelt være av høy kvalitet.

For Sjøheimevernet resulterte reformen i at oppgavene i stor grad ble sikring av maritime enheter og vaktoppdrag i kystregionen sammen med Sjøforsvarets enheter. Sjøheimevernet (SHV) ble samlet i en organisasjon som fikk sin overbygning med sjef og forvaltning i et nasjonalt SHV-treningscenter lokalisert til Haakonsvern. I tillegg ble det etablert fire SHV-regioner.¹²² Sjøheimevernet ble dermed i praksis en integrert reservekomponent i Sjøforsvaret med oppgaver som Sjøforsvaret ellers ikke kunne ivareta. I dag består det av oppdrag som kontroll med skipsfart, kontrolldykking, bevoktning, bording, objektsikring, samt eskortering og sikring av maritime enheter.¹²³ Sjøheimevernet fikk en særlig viktig rolle sammen med den indre kystvakt.

For Luftheimevernets del bortfalt oppgaven med å bemanne luftvernskyts. Det nye oppdraget ble at “Luftheimevernet videreføres som en integrert del av baseforsvaret til Luftforsvarets baser, men kan i tillegg brukes i samme oppdragsportefølje som styrker i Landheimevernet.”¹²⁴ Luftheimevernet fikk dermed som oppgave å sette opp avdelinger for vakthold og sikring, overvåkning og kontroll, utrykning, samt ABC-vern og sanitet, ved alle Luftforsvarets stasjoner. Styrken ble satt under kommando av den lokale luftmilitære sjef. Luftheimevernet skal dermed utgjøre den statiske delen av Luftforsvarets baseforsvar.¹²⁵ Dermed har også Luftheimevernet fått karakter av å være en reservestyrke, som Luftforsvaret ellers ville ha satt opp på ordinær mobiliseringsbasis. Vi skal samtidig merke oss at hoveddelen av landets flyplasser i fremtiden ikke vil tilhøre

122 *Heimevernsbladet*, nr. 7 (2004): 20–21.

123 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, 83.

124 *Ibid.*, 83–84.

125 Lauritz Dorenfeldt, “Hvorfor Luftheimevern?”, *Heimevernsbladet*, nr. 3 (2003): 18–19.

Luftforsvaret, men være rent sivile objekter og rimeligvis en del av Landheimvernets portefølje. Til dette kommer at både Sjøheimvernet og Luftheimevernet inngår i de respektive forsvarsgrenenes krigsstruktur, noe som står i motsetning til Landheimvernet, som inngår i Heimevernets krigsstruktur.

Konsolidering av “det nye heimevernet”

Forsvarssektorens foreløpig siste langtidsplanleggingsprosess munnet ut i langtidsproposisjonen for perioden 2009–2012. Her ble den nye innretningen og størrelsen på landforsvaret bekreftet. Like fullt kom det noen mindre justeringer med relevans for vår studie, og vi vil derfor se også på denne langtidsplanen. Jens Stoltenbergs første rødgrønne regjering, ved forsvarsminister Anne Grethe Strøm Erichsen, la til grunn at langtidsplanen frem mot 2012 skulle ha som målsetting å “stabilisere økonomien” i Forsvaret. De radikale reformer og store kutt var et tilbakelagt stadium, i hvert fall for denne gang. Nå skulle organisasjonen konsolideres og gjøres “bærekraftig”. Denne langtidsplanen hadde sitt viktigste grunnlag i to utredninger. For det første hadde Stoltenberg nedsatt et nytt forsvarspolitisk utvalg våren 2006, nå kalt *Det rådgivende forsvarspolitisk utvalg* og ledet av tidligere statsråd Siri Bjerke (Ap). Utvalget gjennomførte et omfattende arbeid og leverte sin innstilling i oktober 2007.¹²⁶ For det andre gjennomførte forsvarssjefen, general Sverre Diesen, en ny forsvarsstudie – den syvende i rekken siden Bull-Hanssen innførte praksisen med slike studier i 1985. Nå gikk forsvarssjefen også tilbake til den opprinnelige betegnelsen, slik at den ble hetende *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007*.

Disse utredningene reflekterte at forståelsen av det internasjonale bildet hadde endret seg ganske mye siden forrige langtidsproposisjon, altså i løpet av knapt fire år. Fremdeles var mye av oppmerksomheten rettet mot asymmetriske trusler, men stor vekt ble samtidig lagt på økende stormaktsrivalisering og større sikkerhetsutfordringer i Norges nærområder. Det forsvarspolitiske utvalget understreket betydningen av å kunne etablere en *nasjonal militær terskel*, slik at ingen motpart ville kunne tvinge sin vilje gjennom overfor norske myndigheter uten at verdenssamfunnet og alliansen reagerte. For å kunne håndtere forskjellige situasjoner med nasjonale militære enheter var det ifølge utvalget viktig med tellende hærstyrker. Utvalget pekte på at Forsvarets landmilitære kapasitet måtte ses i en helhet, noe som medførte behov for et tettere samarbeid mellom Hæren og Heimevernet: “Utvalget understreker behovet for å styrke det landmi-

126 Forsvarsstaben, *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007* (Oslo: Forsvarsstaben, 2007); NOU 2007: 15, *Et styrket forsvar*.

litære forsvar i perioden. Et landsdekkende heimevern setter klare grenser for ytterligere kutt i styrkestrukturen. Økt samarbeid mellom Hæren og Heimevernet, styrking av Hæren og et heimevern videreført med dagens konsept, er sentrale elementer i dette.”¹²⁷ Utvalget understreket videre hvor viktig det var at *frivillige reservestyrker* ble knyttet opp mot Hærens stående styrker. Det ville både bidra til å øke utholdenheten i internasjonale operasjoner og gi større evne til å håndtere nasjonale kriser.

Heimevernsdistrikter fra 1. august 2009	Oslofjord Heimevernsdistrikt 01, Rygge
	Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt 02, Lutvann
	Telemark og Buskerud Heimevernsdistrikt 03, Heistadmoen
	Opplandske Heimevernsdistrikt 05, Terningmoen
	Rogaland Heimevernsdistrikt 08, Vatneleiren
	Bergenhus Heimevernsdistrikt 09, Ulven leir, Bømoen
	Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11, Setnesmoen
	Trøndelag Heimevernsdistrikt 12, Værnes
	Sør-Hålogaland Heimevernsdistrikt 14, Drevjamoen
	Nord-Hålogaland Heimevernsdistrikt 16, Elvegårdsmoen
	Vest-Finnmark Heimevernsdistrikt 17, Porsangmoen

Regjeringens langtidsproposisjon 2009–2012 kom våren 2008 og inneholdt knapt forslag til vesentlige endringer i landforsvaret. For Heimevernet ble styrkemålet på 40 000 til 50 000 fra forrige langtidsplan videreført, nå fordelt på om lag 5000 personell i innsatsstyrkene, 25 000 i forsterkningsstyrkene og 15 000 i oppfølgingsstyrkene (det nøyaktige styrkemålet var nå altså redusert til 45 000). Luftheimevernet ble videreført som en integrert del av baseforsvaret til Luftforsvarets baser, men skulle i tillegg kunne brukes til samme typer oppdrag som styrkene i landheimevernet. Sjøheimevernet ble videreført, men med en større oppgaveportefølje og nye fartøyer. Heimevernets distriktsorganisasjon ble riktignok redusert med to distrikter, fra 13 til 11,¹²⁸ og kompetansesenteret på Værnes lagt ned, men sammenliknet med de allerede gjennomførte reduksjoner i antall distrikter og personell fremstod knapt dette som dramatisk.¹²⁹ Samtidig ble det understreket som en målsetting å finne nye og bedre måter å

127 NOU 2007: 15, *Et styrket forsvar*, 58, 60.

128 Fra 1. august 2009 ble Agder heimevernsdistrikt 07, Kjevik og Øst-Finnmark heimevernsdistrikt 18, Høybuktmoen lagt ned.

129 Det må her tilføyes at nedleggelse av Heimevernets egen institusjon for grunnleggende utdanning på Værnes av mange, spesielt lokalt, ble oppfattet som et drastisk skritt.

innrette virksomheten på med sikte på bedre utnyttelse av Forsvarets ressurser. Det ville være naturlig å vurdere tiltak for å *bedre samordningen* mellom Hæren og Heimevernet, eller en eventuell sammenslåing av de to til ett landforsvar. Forsvarssjef Sverre Diesen hadde også uttalt seg i samme retning.¹³⁰

Forsvarskomiteen på Stortinget støttet regjeringens forslag til endringer i Heimevernet. Videre uttalte komiteen at den støttet ønsket om å styrke Heimevernets evne til samvirke med andre forsvarsgrener, men den sa ikke noe om samordningstankene som altså både forsvarssjef og regjering hadde luftet. Representantene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti påpekte imidlertid at Heimevernet var en *styrkebrønn* for resten av Forsvaret, også for rekruttering til internasjonale operasjoner, og at Heimevernet ville ha et ansvar for å trene og vedlikeholde soldater som har gjennomført førstegangstjenesten i de andre forsvarsgrener.¹³¹

Ytre eller indre drivkrefter?

Den ressursdrevne forsvarsreformen som startet ved årtusenskiftet bidrar til å forklare mye av endringene i Heimevernets organisasjon, størrelse og oppgaveportefølje, ja alle disse forholdene som befestet Heimevernets selvstendige stilling i vår siste fase. Selv om endringene i Heimevernet lenge var mindre enn endringene mange andre steder i Forsvaret, særlig Hæren, fikk etter hvert nettopp reformer i *andre* deler av Forsvaret store implikasjoner for Heimevernet. Det nye trusselbildet og den nye sikkerhetstenkningen som fulgte i kjølvannet av 11. september 2001 er også med på å forklare utviklingen, særlig i Heimevernets oppgaveportefølje omkring 2005. Slike utenforliggende drivkrefter er likevel knapt nok en tilstrekkelig forklaring på den bemerkelsesverdige utviklingen i vår siste fase: Det dreier seg om den største reform i Heimevernets historie. Hvordan skal vi forklare at endringer i Heimevernet som hadde vært utenkelige kun få år tilbake nå gikk igjennom uten nevneverdig motstand?

Hovedårsaken var at Heimevernet i det stille allerede var i ferd med å gjennomgå store endringer da regjeringen la frem sin langtidsproposisjon i 2004. Retningen på disse endringene var sammenfallende med både Forsvarssjefens militærfaglige utredning fra 2003 og den nevnte proposisjonen fra regjeringen. Disse pågående endringene i Heimevernet kom "innenfra". De var i stor grad initiert av Heimevernet selv, og dermed må de også i utgangspunktet ha vært

130 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, 82–83, 151, 157.

131 Innst. S. nr. 318 (2007–2008), *Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, 50, 52.

forankret i Landsrådet og rådsstrukturen. Trolig var det etter hvert en utbredt oppfatning i Heimevernets militære ledelse og Landsrådet at det å si nei til all forandring i lengden ikke ville lede noe sted hen, særlig ikke når også Heimevernets folk så hvilke reformkrefter som var i sving i andre deler av Forsvaret. Ved å være *proaktiv* og selv iverksette reformer sikret Heimevernet at disse i størst mulig grad skjedde på egne premisser. Nettopp dette erfarte Heimevernet allerede sommeren 2001, da dets initiativ for å overta ansvaret for territorialforsvaret fikk Stortingets tilslutning.

Vi vil knytte den interne prosessen i Heimevernet til generalmajor Bernt Iver Ferdinand Brovold, som overtok som generalinspektør etter Odd Frøise Tangen i september 2003. Brovold visste hvor han ville og virket som en drivende kraft fra første dag. Vi vil videre anta at han stod i tett dialog med forsvarssjef Frisvold og Landsrådet for Heimevernet (og dermed indirekte med Stortinget), og kom i inngrep med Frisvolds militærfaglige utredning og oppfølgingen av den som ledet frem til regjeringens langtidsproposisjon i 2004 og de påfølgende stortingsvedtak. Vi har med tydelighet sett at Heimevernets reformprosess i tiden etter at Brovold overtok ble preget av en “gi og få-tilnærming”: Heimevernet gikk etter hvert med på å redusere antall distrikter, antall personell og legge ned sitt kompetansesenter. På den annen side fikk det ansvaret for territorialforsvaret og kraftig utvidede oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet, samtidig som deler av Heimevernet ble oppgradert til regulære stridsstyrker. I Heimevernets eget blad, *HV-bladet*, lanserte Brovold sin ambisjon allerede ved tiltredelsen: “mindre volum – høyere kvalitet.”¹³² Hensikten med det han kalte “kvalitetsreformen” var å sikre at Heimevernet forble en relevant og “gripbar” organisasjon tilpasset den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og det nye trusselbildet etter 11. september-terroren. “Differensiering” ble et nøkkelord i kvalitetsreformen. Den nye generalinspektøren hadde ikke fokus på “Over alt – alltid,” som hadde vært Heimevernets motto i en årrekke, men snarere på å være der det trengtes når det trengtes, og med riktig kapasitet og kvalitet.¹³³ I 2005 byttet han like godt ut det gamle mottoet med et nytt som i større grad reflekterte den nye innretningen: “Vi VERNER om mennesker og viktige samfunnsfunksjoner! Vi VOKTER over lokalsamfunnet! Vi VIRKER med kraft!” Da Brovold gikk av som generalinspektør i 2009, slo han fast at “Heimevernet var et labbetussforsvar – men nå er det robust!”¹³⁴ At det også var mer enn halvert i volum på hans vakt, sa han mindre om.

132 *Heimevernsbladet*, nr. 10/11 (2003): 12.

133 *Ibid.*: 12–13. Se også Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007*, 16.

134 *Norges forsvar*, nr. 9 (2009).

En annen, mer bakenforliggende årsak til at det var mulig å gjennomføre disse omfattende reformene, var at Heimevernet ikke lenger fryktet at modellen “Heimevernet integrert i Hæren” skulle bli aktuell. For det første hadde Heimevernets ansvar for det territorielle forsvaret i løpet av få år blitt et etablert faktum. Det hadde overtatt Hærens tradisjonelle hovedoppgave. For det andre var Hæren inne i en økonomisk og organisatorisk krise som gjorde at den hadde nok med sine egne problemer og neppe var interessert i å få Heimevernets på toppen. For det tredje måtte Hæren bruke sin gjenværende energi på bidragene til Afghanistan. Dette var i seg selv så krevende, og ga så mye prestisje, at forholdet til Heimevernet ikke lenger sto på dagsorden.

INTEGRASJON, SELVSTENDIGHET ELLER MELLOMLØSNING?

Vår historiske oversikt og gjennomgang av forsvarsreformen etter årtusenskiftet bekrefter at de tre organisasjonsløsningene har stått i sentrum av diskusjonen om landforsvarets organisering. Videre har vi fått bekreftet at *formell organisering* har vært kjernespørsmålet. Det har dreid seg om fordeling av ansvar og myndighet internt i Heimevernet og Hæren, og ikke minst om fordeling av ansvar og myndighet mellom de to. Den organisatoriske inndelingen av territorialforsvaret har vært under kontinuerlig diskusjon. Et gjennomgående spørsmål har vært organiseringen av ressursflyten til landforsvaret; skulle det være separate økonomiske styringslinjer for Heimevernet og Hæren, eller skulle ressursene samordnes på noen måte? Og i så fall: Hvor stor grad av samordning skulle det være? Et annet sentralt spørsmål har vært kommandoforholdene i det landmilitære forsvar. Selv om det hele tiden har vært enighet om at Hæren skulle ha kommandoen i tilfelle krig, har det vært en kontinuerlig diskusjon om kommandoforholdene i fredstid.

Den første hovedmodellen, *Heimevernet integrert i Hæren*, har ikke uventet hatt sine fremste tilhengere i Hæren, men også utenfor Forsvarets rekker. Det har vært argumentert for denne modellen langs to linjer. Den første har vært militærfaglig og gått på at kraftsamling av *hele* landforsvaret ville være i tråd med anerkjente militærteoretiske prinsipper med røtter i hvert fall tilbake til militærteoretikere som Carl von Clausewitz og Antoine Henri Jomini.¹³⁵ Kraftsamling blir nødvendigvis vanskelig når den landmilitære organisasjon i utgangspunktet er splittet opp i to separate deler. Riktignok kunne det i enkelte epoker, særlig når atomtrusselen var på sitt mest intense, argumenteres med at oppsplitting og spredning av de landmilitære styrkene var et effektivt mottrekk ved et eventuelt atomangrep, men i mesteparten av etterkrigstiden har det vært lagt vekt på betydningen av kraftsamling.¹³⁶

For det andre har økonomi med vekt på rasjonalisering og effektivisering vært et viktig argument for denne modellen. Det har vært hevdet ganske overbevisende at det var et stort administrativt innsparingspotensial ved å slå sammen

135 Jerker Widén og Jan Ångström, *Militärteorins grunder* (Stockholm: Forsvarsmakten, 2005), 178–182; Forsvarets overkommando, *Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av norske militære styrker i fred, krise og krig* (Oslo: Forsvarets overkommando, 1995); Forsvarets overkommando, *Forsvarets fellesoperative doktrine, del B: Operasjoner* (Oslo: Forsvarets overkommando, 2000); Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007*:

136 Gullow Gjeseth, *Hærens operative planer under den kalde krigen* (bok, kommer i 2010).

hær og heimevern til én organisasjon. Da ville man unngå dublering av en rekke administrative funksjoner og bli bedre i stand til å flytte ressurser fra kontorene og ut til landforsvarets spisse ende. Under den kalde krigen var de økonomiske og personellmessige rammene relativt vide, og følgelig veide ikke disse argumentene tungt. Imidlertid har vi sett at de ble brukt i den tidlige fasen, umiddelbart etter annen verdenskrig under inntrykk av stor ressursknapphet. Likeledes ble det økonomiske argumentet brakt på banen igjen med stor kraft etter at den kalde krigen var over og Forsvaret stod overfor en ressursmessig krise av dimensjoner. Imidlertid så vi ikke mye til økonomiargumentet under forsvarsreformen omkring 2000, noe som kan synes underlig all den tid reformen var ressursdrevet. En mulig forklaring er at Heimevernet kom i skyggen av de mange endringene som da ble gjennomført i store deler av Forsvaret.

Den andre hovedmodellen, *Heimevernet som egen forsvarsgren*, har utvilsomt stått sterkest gjennom samtlige faser. Bemerkesverdig nok har denne modellen stått sterkt uavhengig av sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser som har vært gjeldende. De mest profilerte tilhengerne har vært generalinspektøren for Heimevernet, en rekke aktører innenfor Heimevernet, distriktrådene og det mektige Landsrådet for Heimevernet. I tillegg har flere politikere på tvers av tradisjonelle partiskiller og andre enkeltpersoner gjort seg til talsmenn for denne modellen. Argumentasjonen har hovedsakelig vært ført langs to linjer.

For det første har det vært argumentert militærfaglig med vekt på operative aspekter. Det har vært hevdet at de to delene av landforsvaret – Heimevernet og Hæren – prinsipielt sett opererer på to vidt forskjellige måter. Heimevernet har lagt vekt på desentralisering. Styrkene skulle kjempe i hjemtraktene. Dette ville bidra til at fienden møtte motstand så å si over alt, men ingen steder i et omfang som kunne stanse eller vesentlig sinke en fiende. Hæren hadde en annen tilnærming, i pakt med tradisjonell operativ landmilitær tenkning, nemlig at egne styrker måtte kraftsamles der hvor fienden satte inn sitt støt. Dette innebar at egne styrker ville bli trukket ut av store områder for å konsentreres der hvor myndighetene mente angrepet ville komme. Denne meningsforskjellen fantes til en viss grad også innenfor Hæren, mellom lokalforsvarssjefene og sjefene i felthæren.

Et annet militærfaglig argument har vært at Heimevernet er en fellesinstitusjon som yter tjenester til alle de tre forsvarsgrenene, ikke bare til Hæren. I hele perioden har Heimevernet fremhevet at det består av landheimevern, sjøheimevern og luftheimevern. Dette var oberst Mons Haukelands hovedargument mot innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 1946, hvor Heimevernet ble foreslått integrert som en del av Hæren. Argumentet har utvilsomt hatt mye for seg. I 1956 var Heimevernets styrke på totalt 70 264 personell fordelt slik at 5084 tilhørte Kystartilleriet og 1905 Marinen. Samtidig hadde 2363 personell oppgaver

i Luftvernartilleriet og 3040 i Flyvåpenet. Til sammen hadde dermed hele 12 392 HV-personell oppgaver utenom Hæren.¹³⁷ Tjue år senere hadde dette tallet riktignok gått ned til 9499 personer, men like fullt dreide det seg om et substansielt bidrag. I realiteten har Heimevernet tatt seg av en rekke oppgaver som Sjø- og Luftforsvaret ikke har kunnet dekke med eget personell. Fra Hærens side har det vært hevdet at dette ikke ville endre seg selv ved en integrasjon av Heimevernet i Hæren, blant annet fordi betydelige lokale feltavdelinger skulle brukes nettopp til å støtte de to andre forsvarsgrenene i nærforsvaret. Sjø- og Luftforsvaret har stilt seg mer tvilende til det. For dem har det vært viktig å se nærforsvaret som en integrert del av virksomheten.

For det andre har det vært argumentert for Heimevernet som egen forsvarsgren på grunn av dets egenart og unike egenskaper. Det er blitt hevdet igjen og igjen at disse egenskapene ville kunne svekkes eller undergraves dersom ikke Heimevernet forble fristilt fra det øvrige forsvar – helst som en egen forsvarsgren som de tre andre. Etter hvert fantes det heimevernsoppsettinger i de aller fleste kommuner som utgjorde egne heimevernsområder. I store deler av Norge representerte disse oppsettingene lokalsamfunnets eneste tilknytning til det militære forsvar. Det kunne riktignok sies at Heimevernet ville ha bred tilstedeværelse over hele landet uavhengig av tilknytningsform til Hæren, men mange la vekt på betydningen av en egen, klart identifiserbar heimevernsorganisasjon som hadde nærhet til folket i de enkelte kommuner.

En annen side ved denne egenarten er den spesielle strukturen av sivil-militære råd, utvalg og nemnder som ble bygget ut parallelt med Heimevernets tradisjonelle, hierarkiske militære organisasjon. Dette systemet har skilt Heimevernet markant fra de andre forsvarsgrenene, som ikke har hatt noe tilsvarende. Det er slående likheter mellom dette spesielle systemet for Heimevernet og måten frivillige organisasjoner har organisert seg og sine kontaktnettverk på i samme periode. Vi vil anta at denne spesielle måten å organisere seg på bidrar til å forklare mye av den frivillige innsats som har vært utført for Heimevernet lokalt. Det fruktbare samarbeidet med sivile organisasjoner, spesielt de mange skytterorganisasjonene, er også et resultat av disse strukturene og den sterke lokale forankringen. Heimevernet har også vært spesielt ved at befal og mannskaper har oppbevart våpen og personlig utstyr hjemme. Utdannelse i helger og utenom arbeidstid har også vært et særmerke, selv om dette har endret seg de senere år og blitt mer likt ordningene i de tre andre forsvarsgrenene. Videre har den omfattende sivil-militære strukturen gjort at mange mennesker har følt seg

137 RAFA, Heimevernet 1945 (2F33965), eske 2: "Redegjørelse for Den sentrale sjefsnemnda 9. april 1956".

mer tiltrukket av Heimevernet enn de tre andre, mer “militære” og sentraliserte, forsvarsgrenene. Kort sagt har Heimevernet appellert til langt flere grupper og mye bredere lag av befolkningen enn det øvrige militære forsvar. Ifølge Heimevernet kunne denne sivil-militære frivillighetskulturen forsvinne dersom det ble tettere samordnet med, eventuelt integrert i Hæren.

Til slutt vil vi tilføye at personellet i Heimevernet har næret en frykt for å bli dominert og kanskje “slukt” av Hæren, som har vært mye større og bedre utrustet enn Heimevernet. Samtidig kan Hæren ha sett på Heimevernet som en landmilitær konkurrent, ikke minst på grunn av Heimevernets betydelige politiske og folkelige støtte. Det er ikke uvanlig med rivalisering om makt, innflytelse og penger mellom statlige sektorer og etater som har beslektede oppgaver. Tvert imot har spenninger, kryssende interesser og tidvis åpen rivalisering preget statens forvaltningsapparat.¹³⁸ Fra Heimevernets side har frykten vært særlig fremtredende i perioder der de lokale sjefene, eller personellet lokalt, har følt at deres selvstendighet og handlingsrom har vært under press på grunn av fremstøt for tettere samordning med Hæren. I tillegg til forskjell i størrelse har utvilsomt kulturforskjellen mellom Hæren og Heimevernet vært langt større enn Hærens folk har villet innrømme. At det store flertall av yrkesoffiserer i Heimevernet opprinnelig kom fra Hæren, reduserte ikke nødvendigvis denne forskjellen. Kulturforskjellen har dreid seg om at *grunnplanet* i Heimevernets organisasjon har bestått av andre og langt bredere grupper av befolkningen enn hva tilfellet har vært i Forsvaret for øvrig.

Mellom våre to hovedmodeller har *mellomløsningene* gjort seg gjeldende med stor kraft. Det har vært gjort fremstøt for å innføre en eller annen form for mellomløsning i samtlige av våre faser: umiddelbart etter annen verdenskrig; under den kalde krigen; på 90-tallet og også etter årtusenskiftet. Den store oppmerksomheten rundt mellomløsningene skyldes at de representerer kompromisser. Det reflekteres også i at alle “parter” tidvis har gjort seg til talsmenn for mellomløsninger. De i Hæren eller forsvarsledelsen som opprinnelig har ønsket seg full integrasjon, har ofte gått inn for mellomløsning når de har sett at integrasjon var urealistisk. Likeledes har Heimevernets folk tidvis åpnet for en eller annen form for mellomløsning når presset for tettere samordning, eventuelt full integrasjon, med Hæren har vært stort.

Hovedargumentet for mellomløsninger har vært at dette ville kunne gi betydelige økonomiske besparelser *samtidig* som både Hæren og Heimevernet ville

138 Tore Grønlie og Yngve Flo, *Ekspansjonsbyråkratiets tid*, bind 1 av *Sentraladministrasjonens historie etter 1945* (Bergen: Fagbokforlaget, 2009), 14–16; Tore Grønlie og Yngve Flo, *Den nye staten? Tiden etter 1980*, bind 2 av *Sentraladministrasjonens historie etter 1945* (Bergen: Fagbokforlaget, 2009), 410–413.

beholde sin egenart. Under de mange diskusjoner om mellomløsninger har det hele tiden vært et poeng å finne frem til et balansepunkt der de økonomiske innsparingene ville bli så store som mulig, men uten at det ville røkke ved Heimevernets egenart.

PÅ VEI MOT ET INTEGRERT, FELLES LANDFORSVAR

Snart ti år inn i det nye årtusen, med et forsvar som er reformert til noe helt annet enn hva det var et tiår tilbake, er det grunn til å spørre hvilken modell for det norske landforsvaret som kan være aktuell i dag. De mange fremstøt for mellomløsninger, eller integrasjon mellom hær og heimevern, tilsier at nye forsøk langs gamle spor vil ha lite for seg. Samtidig har utviklingen av landforsvaret tatt en ny retning etter årtusenskiftet, og særlig etter 2003 for Heimevernet. Landforsvaret er blitt betydelig mindre, og Heimevernet har overtatt ansvaret for det territorielle forsvaret. Hæren har ikke noe stedsbundet ansvar, men er en liten innsatsstyrke som relativt hurtig vil kunne settes inn der det måtte oppstå behov. Samtidig er den så vidt liten at den kun er i stand til å gjennomføre svært begrensede operasjoner på egen hånd uten å inngå i allierte forband.

Det er særlig iøynefallende at størrelsesforholdet, og med det kanskje også maktforholdet, mellom de to har endret seg vesentlig. Mens Hæren frem til årtusenskiftet var den klart største og i mange henseende dominerende forsvarsgren, er Heimevernet størst i dag. En annen indikasjon på endringer i maktforhold er at generalinspektøren for Heimevernet fikk bli igjen i hovedstaden da de andre generalinspektørene ble flyttet ut i 2009. Generalinspektøren for Hæren med stab fikk da standkvarter i Troms, mens generalinspektøren for Heimevernet med stab overtok Forsvarsdepartementets gamle lokaler i Myntgata, et steinkast unna departement og forsvarsstab på Akershus festning. Til sammen er endringene de siste år så vidt fundamentale at en diskusjon om landforsvarets fremtid må føres på helt andre premisser enn hva tilfellet var før årtusenskiftet.

Av de tre modeller som har vært drøftet, er de foreslåtte mellomløsningene lite aktuelle i dag. Årsaken er at disse har forutsatt en sammenslåing av Heimevernets og Hærens lokale organisasjon. Hærens lokale organisasjon basert på regimentene er borte, og en sammenslåing er derfor ikke aktuelt. Hæren har riktignok en form for lokal organisasjon med stående styrker i Oslo, Rena, Troms Innland og Sør-Varanger, men det er neppe stort å vinne på å slå sammen disse avdelingene med de omliggende heimevernsdistriktene, til det er virksomhetene for forskjelligartede.

Dagens modell med Hæren og Heimevernet som to selvstendige og likeberettigede virksomheter innenfor det landmilitære forsvar er et resultat av en langvarig utvikling hvor særinteresser hos de to parter delvis har vært prioritert foran landforsvarets samlede interesse. Dette er en velprøvd modell, og vi ser knapt noen grunn til å drøfte den videre.

Vi vil i stedet konsentrere oss om hvordan den tredje – og hittil uprøvde – modellen med et *integrert, felles landforsvar* nå relativt enkelt kan innføres, og

hvorfor denne løsningen synes best egnet i dag. Vi tar ikke stilling til om det er Heimevernet som bør integreres i Hæren eller motsatt, men velger å snakke om et *felles landforsvar* som motstykket til dagens ordning med et totalt landforsvar bestående av Hæren og Heimevernet. Vi har også som utgangspunkt at Heimevernets skoler og territorielle organisasjon ikke behøver å endres ved etablering av et felles landforsvar. Det samme gjelder for Hærens avdelinger og skoler. Det har skjedd en rasjonalisering og forenkling av den lokale organisasjonen i Hæren og Heimevernet som gjør det forsvarlig å videreføre disse strukturene. Derimot bør man ved overgangen til et felles landforsvar se kritisk på ledelses- og organisasjonsformene på de øverste nivåene. Et samlet ledelsesapparat vil kunne identifisere og utnytte de potensielle synergieffekter som finnes i de to nåværende organisasjonene. Vi vil ta for oss operative forhold, økonomi og forvaltning, rekruttering og utdanning. Vi vil også se nærmere på betydningen av forsvarsgrenskultur innenfor Heimevernet og Hæren, og Heimevernets spesielle rolle i samfunnet. Vårt historiske oversyn har vist at forsvarsgrenskultur ofte veier tungt, selv om dette kan være vanskelig å konkretisere på samme måte som operative og administrative forhold.

Operative forhold

Det er bred enighet om at en moderne militær organisasjon må ha enhetlige og klare ansvars- og kommandoforhold, samt et felles doktrinegrunnlag, dersom den skal kunne operere effektivt.¹³⁹ Betydningen har økt i de senere år på grunn av den kompleksitet som preger mange av de aktuelle konfliktene, og på grunn av ny teknologi og nye konsepter for anvendelse av militærmakt, som blant annet har medført økt tempo i gjennomføringen av militære operasjoner.¹⁴⁰ I dag har Sjøforsvaret og Luftforsvaret ansvaret for henholdsvis sjø- og luftterritoriet, samt for produksjon av styrker som kan ivareta dette ansvaret. Denne klarhet og enhet mangler når det gjelder landterritoriet. På norsk jord har Heimevernet ansvaret, inkludert den lokale operative kommando- og ledelsesorganisasjon. Det har også ansvaret for troppeproduksjon utover førstegangstjenesten. Hærens styrker kan på sin side få operative oppdrag både nasjonalt og internasjonalt. Ved oppdrag nasjonalt vil Hærens avdelinger få tildelt “teiger” hvor landstyr-

139 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*; Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007*, 130–131.

140 Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007*, 61, 93–99; Se også Andrew Krepinevich, “Cavalry to computer: The Pattern of military revolutions”, i *Strategic Studies – a reader*, red. Thomas G. Mahnken and Joseph A. Maiolo (London: Routledge, 2008), 373–374.

kene skal føre sin strid og ha operativt ansvar. Hæren har ansvaret for produksjon av egne styrker og utvikler selv doktriner, konsepter og direktiver som skal styre bruken av disse styrkene.

Operativt vil hæravdelingene i hvert enkelt tilfelle (for eksempel dersom en trussel oppstår i en del av Norge) få et oppdrag med tilhørende operasjonsordre fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan. Oppdraget vil også måtte inneholde regulerende bestemmelser for kommandoforhold og bestemmelser i forhold til territorielle myndigheter, det vil si Heimevernet, dersom det ikke allerede er gjort i stående ordrer. For det første gjør rettslige og etiske forhold seg gjeldende. Militære operasjoner innebærer et slikt alvor at spørsmålet om ansvarsforhold kan være avgjørende for operasjonens forløp, og også avgjørende viktig når nivåer eller personer ansvarliggjøres i ettertid. Det finnes tallrike eksempler i forbindelse med krig, kriser og katastrofelignende hendelser at ledelsesaspektet kommer i forgrunnen under evaluering eller granskning i ettertid.¹⁴¹ Det andre hensynet er av militærfaglig art. Det er et grunnfestet prinsipp at de ledd av kommandokjeden som får ansvaret for å planlegge og lede landmilitære operasjoner (eller sjø- og luftoperasjoner), har de nødvendige faglige kvalifikasjoner; landmilitære operasjoner må ledes av hæroffiserer på riktig nivå og med den riktige kompetansemessige bakgrunn.¹⁴² Dette dreier seg både om hva som er faglig forsvarlig og om ledelsens legitimitet i forhold til de styrkene som skal ledes.

Avstandene fra Forsvarets operative hovedkvarter på Reitan til operasjonsområdene i Norge vil være slik at det neppe er funksjonelt at hovedkvarteret leder avdelinger på kompani- og bataljonsnivå direkte. I regjeringens siste langtidsproposisjon legges det dessuten til grunn at Hæren skal ha en brigadekommando, "Brigadekommando Brigade Nord", som skal være i stand til å lede landoperasjoner slik at bataljoner og kompanier samvirker effektivt; at det altså skal være et operativt ledelsesnivå mellom det operative hovedkvarteret og Hærens avdelinger.¹⁴³ Dette reflekterer hovedsynet i Hæren. Dersom det blir vanske-

141 St.meld. nr. 37 (2004–2005), *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*; se også Agnes Nygard Haug, *Skredulykken i Vassdalen 5. mars 1986: rapport fra granskingskommisjonen oppnevnt av Justisdepartementet 7. mars 1986: avgitt til Justisdepartementet 7. juli 1986* (Oslo: Universitetsforlaget, 1986); Terje Vestvik, *En tilnærming til begrepet ansvarsledelse i lys av Vassdalen-ulykken* (hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2007). Ledelsesforholdene vies også stor plass i innstillingen fra Undersøkelseskommisjonen av 1945, se *Innstilling fra Undersøkelseskommisjonen av 1945*, bilag, bind 1 (Oslo: Stortinget 1947), 73–116.

142 Kjell Inge Bjerga, *Fra krisestyring til nordområdesatsning. Landsdelskommando Nord-Norge 2001–2009* (Bodø: Forsvaret, 2009): 11. Se også Halvor Johansen, *The Rise and Decline of the Operational Level of War*, Defence and Security Studies, no. 2 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2009), 48–51, 54–55.

143 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, pkt. 6.5.2.

lig å opprettholde brigadenivået i fremtiden, eksempelvis av økonomiske årsaker, må man imidlertid se etter alternative måter å løse ledelsesspørsmålet på.¹⁴⁴ Det samme gjelder også eksempelvis dersom det skulle bli nødvendig å sette inn et enkeltstående kompani i et distrikt langt unna både det operative hovedkvarteret og brigadekommandoen.

Et alternativ kan være å la kommandoen gå gjennom vedkommende distriktssjef. En slik ordning er også forutsatt i *Instruks til Heimevernets distriktssjefer*, hvor det fremgår at distriktssjefen kan tildeles operativ kontroll, taktisk kommando, eventuelt taktisk kontroll, over avdelinger avgitt fra andre forsvarsgrener og/eller andre HV-distrikt.¹⁴⁵ Vi antar at dette i første rekke er myntet på hæravdelinger, da sjø- og luftstridskrefter ledes sentralt.¹⁴⁶ I landmilitære operasjoner er det av praktiske årsaker behov for en lokal ledelse av styrkene. Selv om moderne teknologi muliggjør operativ ledelse over store avstander i sann tid, er det også fremdeles slik at den beste oversikt over situasjonen finnes lokalt. Det stiller imidlertid spesielle krav til både sjef og stab, ikke minst siden en rekke stillinger i heimevernsdistriktene er fellesstillinger. Det er derfor et rimelig krav at Hærens avdelinger på taktisk nivå ledes av personell fra forsvarsgrenen. Dette er knyttet til det nevnte prinsipp om at ledelsesapparatet må ha den nødvendige faglige tillit (legitimitet) hos underordnet personell. I alle tilfelle vil det være et faglig krav fra Hæren at den skal kunne foreta en faglig kontroll av distriktsstabene dersom det forutsettes at de skal lede hæravdelinger.

Dersom Hærens taktiske avdelinger kun trenger lokal støtte, vil imidlertid situasjonen kunne stille seg annerledes; Hærens støttebehov lokalt er neppe alene et argument for sammenslåing av hær og heimevern til et felles landforsvar. Det er grunn til å anta at Heimevernets distriktsorganisasjon er rimelig godt kjent med Hærens måte å operere på og hva det innebærer for støttebehovet. Det er videre grunn til å anta at det i dagens heimevern finnes nødvendige fag-

144 Sverre Diesen, foredrag, *Oslo Militære Samfund*, 15. mars 2010 <online>. Den tidligere forsvarssjefen gikk kraftig i rette med Hærens ambisjon om å opprettholde en brigadestruktur, “nær sagt uansett hvor illusorisk brigaden er som operativ enhet”. Diesen hevdet at “samspillet mellom alle troppearter med dagens nettverksteknologi både kan og må skje på et betydelig lavere organisatorisk nivå”, og at det ikke er troverdig å argumentere med at “dagens brigademodell er nødvendig for å betjene engasjementet i Afghanistan.”

145 Sjef fellesoperativt hovedkvarter, “Instruks for Heimevernets distriktssjefer av 15. desember 2008”, pkt. II.

146 En grunnleggende og vedvarende forskjell mellom Hæren på den ene side og Sjø- og Luftforsvaret på den annen er nettopp at førstnevnte tradisjonelt har hatt et operativt nivå (“samvirkenivå”) mellom det fellesoperative nivå og de taktiske styrkene, mens sjø og luft ikke har hatt behov for et slikt nivå. Tids- og romdimensjonen til landoperasjoner skiller seg vesentlig fra sjø- og luftoperasjoner, og landoperasjoner har dermed andre behov på ledelsessiden.

kunnskaper for å kunne løse dette. Spørsmålet er likevel hvor sannsynlig det er med en situasjon der Hæren *kun* vil ha behov for lokal støtte fra Heimevernet. Med dagens uforutsigbare trusselbilde er det nødvendig å ta høyde for at mange forskjellige typer støttebehov kan oppstå.

I de operative doktrinene kommer todelingen av landforsvaret veldig tydelig frem. Forsvarets doktriner for landoperasjoner ble utgitt av forsvarssjefen i 2004, og er en doktrine for bruk av ordinære hærstyrker i de forskjellige stridsformer.¹⁴⁷ Selv om formell utgiver av doktrinen er forsvarssjefen, ble den utviklet i regi av Hæren med støtte fra den landoperative kompetansen ved Forsvarets stabsskole.¹⁴⁸ Doktrinen dekker ikke Heimevernets operasjoner, til tross for at de er en del av landoperasjoner. I en situasjon hvor det trengs landmilitære styrker, er det grunn til å anta at Heimevernets styrker likevel vil bli satt inn som regulære landmilitære styrker, sammen med regulære hærstyrker, og må operere i henhold til Hærens doktriner, selv om de altså verken har dette doktrinegrunnlaget eller den organisering som slike operasjoner tilsier. Imidlertid er det neppe hensiktsmessig at Heimevernet utvikler egne landoperative doktriner, en egen "heimevernsdoktrine", på nivå med de tre øvrige komponentdoktrinene. Det kan lett føre til divergenser i oppfatningen av landoperasjoner som et så lite landmilitært miljø som det norske neppe kan tillate seg. Et felles landforsvar vil derimot kunne ivareta det landmilitære doktrineansvar samlet sett.

Det todelte landforsvaret gir en rekke operative utfordringer i en bredere, internasjonal sammenheng. Vi vil hevde at situasjonen også på dette området har endret seg svært mye de siste ti år, noe som tilsier nye løsninger. For det første har Heimevernet begynt å delta i internasjonale operasjoner, blant annet med reservepersonell i *Military Observation Team* i Afghanistan. De heimevernslagene som deltar her, rekrutteres normalt fra oppklarings- og jegeravdelinger og holder høy standard, blant annet skal de være i stand til å operere over lengre perioder på egen hånd både i kjent og ukjent terreng. Det finnes i dag en god del personell i Heimevernets rekker med en slik utdanningsbakgrunn, og Heimevernet kan utvilsomt bidra til å styrke den norske innsatsen i Afghanistan. Samtidig er dette et eksempel på at to landmilitære organisasjoner utfører de samme oppgavene.

147 Forsvarsstaben, *Forsvarets doktrine for landoperasjoner* (Oslo: Forsvarsstaben, 2004). Denne landmilitære doktrinen har i tillegg til å beskrive de ulike stridsformer et kapittel om fredsstøttende operasjoner.

148 Torgeir E. Sæveraas og Kjetil Henriksen, *Et militært universalmiddel? Amerikansk "Maneuver Warfare" og norsk doktrineutvikling*, Oslo Files, nr. 1 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007).

For det andre, og viktigst, vil et integrert landforsvar være fordelaktig ved operasjoner hjemme i en alliert sammenheng. De kraftige volummessige reduksjonene i Norges landmilitære forsvar har medført at Hæren, utover svært begrensede konflikter, i dag knapt er relevant på egen hånd. Ved behov for større operasjoner må Hæren opptre sammen med allierte styrker for å være relevant og oppnå troverdig slagkraft. Videre vil allierte styrker i Norge operere sammen med Hærens styrker under øvelser, eller dersom de kommer Norge til unnsetning i en krisesituasjon. Innenfor det som i en slik situasjon vil være de allierte styrkenes operasjonsområde, er det rimelig å anta at allierte styrker primært vil samvirke med Hærens avdelinger. Samtidig er det slik at Heimevernet nå i utgangspunktet har det territorielle ansvaret i operasjonsområdet. Her kan det ligge en kime til noe som i en krisesituasjon kan utvikle seg til svært uklare ansvars- og kommandoforhold. Til dette kommer at allierte styrker i Norge, i tillegg til det todelte landforsvar, også må forholde seg til en militær logistikkorganisasjon som verken ligger under Hæren eller Heimevernet, samt sivile aktører og etater som både har økt i antall og fått mer sentrale oppgaver i forbindelse med kriser og andre hendelser enn hva de hadde få år tilbake. Fra et alliert perspektiv vil det være en fordel å kunne forholde seg til én enhetlig landmilitær organisasjon. Samtidig kan det fra norsk side være et ønske eller krav om at det territorielle forsvar forblir under nasjonal kommando dersom allierte styrker kommer til unnsetning, blant annet fordi selve operasjonsområdet sannsynligvis vil være under alliert kommando.

Økonomi og forvaltning – mer å hente?

Hensynet til økonomi og effektivisering er uavhengig av tidsperiode det mest brukte argument for samordning av Hæren og Heimevernet. Som vi har sett, har det gjennomgående vært en sterk tro på at samordning ville gi enklere forvaltning og økonomiske innsparinger. Spørsmålet er om dette argumentet fortsatt gjelder. Mye tyder på at så ikke er tilfelle. Det ble utvilsomt oppnådd store besparelser da Hærens lokale organisasjon, som var parallell med Heimevernets, ble lagt ned i forbindelse med forsvarsreformen. Heimevernets lokale organisasjon er i årene 2005–2009 redusert fra 18 til 11 heimevernsdistrikter, og Heimevernets kompetansesenter på Værnes er lagt ned. Det som var å spare i Heimevernets lokale organisasjon, er dermed sannsynligvis allerede tatt ut. På det øverste ledelsesnivået kan det være noe å spare ved en sammenslåing, men det er neppe tale om så store innsparinger at det blir en avgjørende faktor i vurderingen av sammenslåing eller ikke. Ved en sammenslåing av hær og heimevern vil en av generalinspektørstabene legges ned. Her kan det være en del personell å spare,

men den stab som blir videreført, vil måtte styrkes med et antall personell fra den nedlagte staben.

Heimevernet og Hæren samhandler i dag hver for seg med Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Begge har selvstendige budsjetter for drift og investering. Etter som FLO er et “serviceorgan” i tråd med de forvaltningsidealer som ble innført på 1980-tallet, er det “kundene” som i betydelig grad bestemmer hva som skal anskaffes for deres midler. På dette punkt er det utvilsomt en fare for at Heimevernet og Hæren, ut fra små behov hver for seg, går i forskjellige retninger ved anskaffelse av våpen og utstyr. Én side ved dette er at det over tid vil virke fordyrende, selv om det på anskaffelsestidspunktet isolert sett kan være besparende. Større anskaffelser vil imidlertid som regel avgjøres på nivåene over grenstabene, og i sum vil vi konkludere med at forholdene på logistikk siden sannsynligvis ikke vil være avgjørende i vurderingen av sammenslåing eller ikke.

Det som derimot kan bli avgjørende, er den bekymringsfulle økonomiske situasjonen i Heimevernet, som er så anstrengt at storparten av heimevernssoldatene ikke får den årlige heimevernsøvelsen, og fremtidsutsiktene synes dårlige.¹⁴⁹ Heimevernets ledelse understreker dette som en meget stor utfordring, og det overordnede spørsmålet melder seg med full kraft: Er det *på lang sikt* økonomisk bæreevne i småstaten Norge til å opprettholde fire separate forsvarsgrener, hvorav to har svært like oppdrag og arbeidsoppgaver?

Rekruttering og utdanning

Heimevernet og Hæren har i løpet av det siste tiår blitt knyttet nært sammen på rekrutterings- og utdanningsiden. Hæren gir grunnutdannelse til den delen av yrkesbefalet i Heimevernet som ikke kommer fra de andre forsvarsgrenene – og som utgjør hoveddelen av yrkesbefalet i Heimevernet. Da Heimevernets kompetansesenter på Værnes ble lagt ned, opphørte Heimevernets egen førstegangstjeneste. Dermed må nødvendigvis også øvrig personell til Heimevernet komme fra forsvarsgrenene, i praksis fra Hæren. Brorparten av det menige personellet som går inn i Land- og Luftheimevernet, har gjort førstegangstjeneste i Hæren, mens Sjøheimevernets folk i større grad har sin førstegangstjeneste fra Sjøforsvaret. Denne ordningen er fremfor alt økonomisk motivert, og fremstår som økonomisk rasjonell ved at den kompetanseinvesteringen som gjøres i personell under førstegangstjenesten forblir i Forsvaret.

Samtidig er det utfordringer. Dersom Hærens styrker i større grad går over til vervede soldater, kan Heimevernets tilgang på personell fra Hæren bli så liten

149 “HV – bare på papiret”, *Aftenposten*, 7. september 2009.

at et allerede økonomisk presset heimevern får store problemer. De to er nå så tett sammenknyttet på rekrutterings- og utdanningssiden at eventuelle besparelser Hæren gjør på personellsiden vil medføre økte utgifter for Heimevernet. Landforsvaret vil være den største forbruker av vernepliktig personell også i fremtiden. Førstegangstjenesten bør derfor utvikles slik at den gir størst *total effekt* for det samlede landforsvar. En førstegangstjeneste som er innrettet slik at den tar hensyn til hele landforsvaret, kan i størst grad realiseres innenfor et felles landforsvar.

Et enda viktigere forhold knyttet til rekruttering og utdanning er landforsvarets utholdenhet og evne til styrkeoppbygging dersom situasjonen skulle tilsi det. I langtidsproposisjonen fra 2008 annonserte regjeringen at den på grunn av behovet for større utholdenhet i Forsvarets operative struktur ville vurdere ordninger med frivillige reservestyrker i forsvarsgrenene. Med en slik ordning i en eller annen form vil Forsvaret kunne ta vare på investeringer som er gjort i form av kompetanseoppbygging gjennom verneplikt og utdanning av reservebefal. Flere personer vil dermed også få et aktivt forhold til Forsvaret, noe som vil bidra til å styrke Forsvarets forankring i befolkningen.¹⁵⁰ Behovet for større utholdenhet utdypes i Forsvarsdepartementets strategiske konsept for Forsvaret av 2009. Det pekes her på at selv om Forsvarets grunnleggende rolle knyttet til statssikkerheten ikke er like dominerende som under den kalde krigen, må Forsvaret *likevel* opprettholde et visst grunnlag for gjenoppbygging i tilfelle mer omfattende trusler mot norsk territorium. Regjeringen understreker at opprettholdelse av Forsvarets institusjonelle kompetanse og tilpasningsdyktighet er av stor betydning i denne sammenheng.¹⁵¹

For Hærens vedkommende må en slik gjenoppbygging i første rekke baseres på reservestyrker. Den vanskelige avveiningen som her må gjøres, er hvor store reservestyrker Forsvaret skal bygge opp i en situasjon der trusselbildet fra norsk side oppleves som avdempet, og hvor mye av oppbyggingen som skal utsettes til mer omfattende trusler eventuelt skulle oppstå. Dette er meget krevende, fordi det er vanskelig å identifisere skifter i internasjonal politikk og hvilke skifter som kan ha betydning for norsk sikkerhet.

De reservestyrene som omtales i regjeringsdokumentene, er først og fremst tenkt å skulle skape større utholdenhet i internasjonale operasjoner. Det er knapt tvil om at slitasjen på styrkene begynner å bli dramatisk etter snart ti år med omfattende bidrag til Afghanistan og andre konfliktområder hvor kravene til

150 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, 121.

151 Forsvarsdepartementet, *Evne til innsats. Strategisk konsept for Forsvaret* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2009), 52.

personell og materiell er meget høye. Så langt er det likevel ikke planer om gjeninnføring av mobiliseringsstyrker i større omfang. Hvis vi i tillegg til behovet for økt utholdenhet i internasjonale operasjoner også tar høyde for at det kan melde seg behov for større reserver til landforsvaret hjemme, blir dette spørsmålet mer omfattende. Uten å gå inn på utfordringene med anskaffelse av våpen og utstyr i en slik situasjon, er det klart at Hæren sammen med Heimevernet må stå for den landmilitære delen av en eventuell utvidelse. Det krever utdanning av befal og menige samt etterutdanning for tidligere utdannet personell. Å ta fatt på en slik *regenerering* vil være så omfattende at begge forsvarsgrener vil måtte aktiviseres for fullt. Den raskeste veien til oppbygging av nye hæravdelinger kan være å ta i bruk deler av det best utdannede heimevernspersonellet. Heimevernet utgjør i dag en betydelig, om enn ikke utømmelig, styrkebrønn for det landmilitære forsvar sett under ett.

Oppbygningsspørsmålet koker raskt ned til et spørsmål om økonomi, og om en forutseende sikkerhetspolitisk ledelse. Dersom en viss oppbygging av reservestyrker skal gjennomføres, kan det for Hæren være to alternative måter å sette opp og organisere slike styrker. Det ene alternativet er å gjøre det til en oppgave for Hærens stående styrker, slik at reservepersonellet fungerer som mobiliseringsforsterkninger for de stående styrkene. Dette alternativet vil være avhengig av om reservepersonellet er enkeltpersoner som brukes i de stående avdelingene for å fylle vakanser, eller om personellet settes opp i egne forband. En tilknytning til Hærens operative avdelinger vil også bety en del nye oppgaver som trolig vil kreve ekstra personell. Det andre alternativet kan være at Heimevernet setter opp og organiserer reservestyrker. Heimevernet har allerede et apparat for administrasjon og rekruttering av reservepersonell og for å gi dette personellet etterutdanning. En del av etterutdannelsen av reservepersonell til Hæren vil imidlertid måtte foretas i nært samvirke med Hæren og delvis også av Hæren. Det kan også tenkes en tredje løsning som går ut på at alt reservepersonell til Hæren er heimevernspersonell. Dersom Forsvaret går inn for en slik løsning, vil det utvilsomt være en fordel at Heimevernet og Hæren slås sammen til et felles landforsvar. Det samme gjelder også i stor grad for alternativ to.

Et avgjørende argument mot sammenslåing til et felles landforsvar har helt siden 1946 vært Heimevernets tredeling i land-, sjø- og luftheimevern. Det kan være en fare for at Sjø- og Luftheimevernet, og den fagspesifikke kompetanse som er knyttet til disse, vil nedprioriteres dersom Heimevernet og Hæren slås sammen. Spørsmålet er om dette argumentet står like sterkt i dag. Kvalitetsreformen under Brovold har medført store endringer i både Sjø- og Luftheimevernet. Viktigst i vår sammenheng er at Sjø- og Luftheimevernet nå er en *integert del* av de to forsvarsgrenenes krigsorganisasjon, og ikke bare til støtte for dem. Dette behøver ikke endres ved etablering av et felles landforsvar.

Forsvarsgrenskultur, Heimevernets forankring i samfunnet

Forsvarsgrenskultur har hatt avgjørende betydning ved mange av de tidligere veivalgene i det landmilitære forsvarets utvikling. Hvilken betydning har disse forholdene på veien mot et integrert, felles landforsvar i dag?

Heimevernet og Hæren har hver sin særegne kultur. Mens Hæren er en av Norges mest tradisjonsrike institusjoner med røtter tilbake til 1600-tallet, har Heimevernet en mye kortere tradisjon – tilbake til krigsårene og de første etterkrigsårene, der arven fra Milorg utgjorde et viktig element. Vi finner betydelig støtte i en omfattende, i hovedsak organisasjonssosiologisk litteratur for å hevde at nettopp historie og kultur spiller en vesentlig rolle ved reformer av organisasjoner, og militære organisasjoner er ikke noe unntak, snarere tvert imot.¹⁵² Spørsmålet er om Heimevernet og Hæren er så vidt forskjellige at integrasjon og utvikling av et felles landforsvar kan bli vanskelig. Vi vil hevde at det er fullt mulig å arbeide for å utvikle en *felles landforsvarskultur* som rommer både Heimevernets og Hærens særegenheter. Å søke å utvikle en slik felleskultur vil i prinsippet ikke være annerledes enn forsøkene på å utvikle en felles kultur i hele Forsvaret som rommer alle forsvarsgrenenes særtrekk. Ønsket om en slik romslig felleskultur er den bærende ideen i gjeldende fellesoperative doktriner for Forsvaret.¹⁵³

Heimevernet og Hæren har nærmet seg hverandre på mange områder, noe som kan være med på å legge til rette for en felleskultur. Viktigste er endringen i ansvaret for territorialforsvaret. Hæren har tradisjonelt vært en territoriell organisasjon i fred, som i tilfelle krig ville kunne sette opp og kraftsamle store enheter der trusselen var størst. Samtidig ville Hæren beholde sin territoriale organisasjon også i krig. Med de endringene som er gjort i Hærens organisasjon i tiden etter 2000, er denne delen borte. Dermed er det Heimevernet som i dag viderefører de rester som måtte finnes av denne territorialforsvarstradisjonen. Med det er også størrelsesforholdet mellom de to kraftig endret, og i dag er Heimevernet størst i antall personell.

Heimevernet har gjennomgående lagt mer vekt på sine særegenheter enn hva Hæren har gjort.¹⁵⁴ Den yngste forsvarsgrenen har hatt et særlig behov for

152 Børre Nyhlen, *Organisasjonsfaget i Norge. Analyser av et segmentert fagfelt* (Bergen: Fagbokforlaget 2008), 242–258. Se også Hans Marius Blegen og Børre Nylehn, *Organisasjonsteori: et bidrag til en totaloppfatning av organisasjoner sett som åpne, miljøavhengige systemer* (Trondheim: Tapir forlag 1969) senere revidert og nyutgitt flere ganger.

153 Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine 2007*, 3–4.

154 Vi bygger dette på egne observasjoner, på det omfattende materialet som er gjennomgått under arbeidet med boken *Hæren i omveltning* (Gjeseth, 2008), og på samtaler med sentrale aktører fra både hær og heimevern over mange år.

å utvikle en identitet i forhold til Hæren, men også i forhold til de to andre grenene. Heimevernet har markert annerledeshet på flere områder. To er iøynefallende. Samtidig kan vi spørre oss om denne annerledesheten er like reell i dag.

For det første har det fra heimevernshold blitt lagt vekt på særegenheter innen oppgaver, organisasjon og utdanning. Heimevernets egenart som militær organisasjon ble definert allerede i forarbeidet til *Lov om Heimevernet av 1953*, og inntil 2003 var det strengt lokalt ved at styrkene stod bundet til sine områder og avsnitt. Som vist er det blitt lempet på dette i flere omganger på 2000-tallet, blant annet ved en mer fleksibel bruk av Heimevernets styrker. Samtidig ble det for deler av styrkene en ambisjon om at de skulle være i stand til å gjennomføre regulære stridsoperasjoner. Dette gjaldt spesielt innsatsstyrken som skulle kunne brukes *på tvers* av områder og distrikter. På grunn av disse forholdene har Heimevernet begynt å likne på en ordinær hærorganisasjon. Men utviklingen er tve-tydig. I selve oppdraget ble nemlig Heimevernet fra 2003 – og med endringen av heimevernsløven i 2006 – definert som en defensiv organisasjon, som skal være i stand til beskytte mennesker og viktige samfunnsfunksjoner.¹⁵⁵ Det har gjort det nødvendig med et omfattende samvirke med de sivile instanser som har primæransvaret for samfunnssikkerhet innenfor sine respektive områder. Grensesnittet kan til tider være uklart, spesielt dersom Heimevernet skal være noe mer “enn godt å ha” innenfor samfunnssikkerhet.¹⁵⁶ Dersom utviklingen av Heimevernet også i fremtiden går stadig mer i retning av samfunnssikkerhetsoppgaver, vil det etter hvert fjerne seg fra å være en ordinær landmilitær organisasjon, og i større grad bære preg av å være en organisasjon ved siden av det militære forsvar. En slik utvikling ville få stor betydning for hele den landmilitære delen av Forsvaret, og tilsvarende for organiseringen innen den sivile del av samfunnssikkerheten.

For det andre har Heimevernets folk sterkt understreket det særegne ved Heimevernets råds- og tillitsmannsstruktur. Den korporative kanal har spilt en meget viktig rolle i utviklingen av Heimevernet i sin alminnelighet, og mer spesielt for utviklingen av heimevernskulturen; det brede folkelige tilsnittet som har preget organisasjonen fra starten og frem til denne dag.

Heimevernets spesielle rolle i norsk politikk og samfunnsliv inngår som et hovedelement i denne heimevernskulturen, men denne rollen må også ses i et bredere perspektiv: Heimevernet har hatt langt flere politiske og samfunnsmessige forankringspunkter enn hva tilfellet har vært for andre deler av Forsvaret. Det har hatt stor betydning for legitimeringen av en slik organisasjon i Norge. Etter annen verdenskrig fikk Heimevernet raskt en bred forankring og legitime-

155 Brovold, foredrag.

156 Børresen, Gjeseth og Tamnes, *Allianseforsvar i endring*, 280–282.

ring gjennom den heroiske fortellingen om hjemmefrontens og Milorgs innsats i krigsårene. Det ble ansett som en viktig lærdom at man i tilfelle ny krig og okkupasjon burde forberede en tilsvarende organisasjon allerede i fredstid. Et annet sterkt forankrings- og legitimeringspunkt var “tilstedeværelsesideologien”. Denne gikk i korthet ut på at betydningen av militær tilstedeværelse over hele landet i seg selv ble ansett som et objektivi faktum på bakgrunn av erfaringene fra 9. april og senere på grunn av trusselbildet under den kalde krigen.

Rådsstrukturen med Landsrådet på toppen kom inn som en tredje forankrings- og legitimeringsmekanisme. Denne strukturen representerte et folkelig og demokratisk innslag allerede ved etableringen av Heimevernet.¹⁵⁷ Et slikt innslag ble ansett som viktig av mange grunner, og særlig viktig var det i lys av hvordan Arbeiderpartiet hadde sett på Forsvaret i mellomkrigstiden, som et borgelig og elitistisk maktapparat til vern om den bestående orden.¹⁵⁸ Etter krigen fikk Heimevernet en rolle i oppbygningen av den sosialdemokratiske orden. Som vi har sett ble dette gjenspeilet i de korporative strukturene der arbeiderbevegelsen og LO fikk en sentral plass i Heimevernet gjennom Landsrådet. Sammen med andre folkelige organisasjoner som knyttet sammen regjering, militærapparat og befolkning (Folk og forsvar, Kvinners frivillige beredskap, Atlanterhavskomiteen og liknende), spilte Landsrådet en viktig rolle. Komposisjonen av dette “politisk-korporative-militære-nettverket” gjenspeilte datidens syn på hvilke krefter og institusjoner som skulle være med på å bære frem moderniseringen og den sosialdemokratiske orden. Det reflekterte også hvordan regjeringen og forsvarsminister Hauge etter krigen tok grep for å bringe de private initiativ med utspring i hjemmefronts- og Milorg-kretser under politisk kontroll.

I dag stiller mye av dette seg annerledes. Riktignok kan man si at enkelte av de nevnte forankrings- og legitimeringsmekanismene fremdeles har noe for seg. Det kan argumenteres for betydningen av tilstedeværelse, fordi dette er knesatt som en rimelig velbefestet tradisjon, helt uavhengig av om denne formen

157 Den demokratiske og inkluderende kulturen som har gjennomsyret Heimevernet siden opprettelsen, kommer til uttrykk på mange vis. Et eksempel fra de senere år er at da det skulle utgis en forskningsbasert og kritisk bok om doktrineutvikling i Heimevernet, ble manuskriptet sendt ut på en høringsrunde der 30 personer med forskjellige tilknytninger til Heimevernet fikk uttale seg. Se Stig Jarle Hansen, *Doktrineutvikling i Heimevernet* (Oslo: Abstrakt, 2007), 6.

158 Hobson, Rolf og Tom Kristiansen, *Total krig, nøytralitet og politisk splittelse 1905–1940*, bind 3 av *Norsk forsvarshistorie* (Bergen: Eide, 2001), 172–73.

for tilstedeværelse er rasjonelt i et forsvarsperspektiv i dag.¹⁵⁹ Hvis man legger vekt på tilstedeværelsesargumentet, er det av betydning å ha et landforsvar som opprettholder et visst nærvær i en tid hvor Forsvaret for øvrig ikke lenger gjør det i særlig grad.

Samtidig er det vanskelig å se noen grunn til at Heimevernet og landforsvaret fremdeles trenger ytterligere forankring gjennom en rådsstruktur, desto mer som ordningen slik den praktiseres i dag har flere problematiske sider. For det første, og helt grunnleggende, kan det stilles spørsmål om hvorvidt ordningen er representativ. Det faller utenfor rammen for denne studien å se mer detaljert på hvem som innehar de sentrale posisjoner i rådsstrukturen, men det synes klart at LOs rolle i Landsrådet ikke lenger gjenspeiler verken samfunnslivets organisering eller ideologiske strømninger. For det andre utfordrer denne strukturen den demokratiske parlamentarismen gjennom å være en form for institusjonalisert lobbyisme fra ikke-representative krefter.¹⁶⁰ For det tredje har rådsstrukturen gjennomgående, i hvert fall helt opp til de senere år, virket som en konserverende kraft, helt ulikt hvordan ordningen var ment å virke. Dette betyr ikke at rådsstrukturen skal ses på som et instrument for modernisering og omstilling – slik tilfellet var umiddelbart etter krigen. Men vi mener at det må stilles spørsmål ved det å institusjonalisere noen bestemte tankestrømninger fremfor andre. Dette blir ekstra problematisk i lys av at Landsrådet i prinsippet kan uttale seg og påvirke Stortinget og opinionen i en hvilken som helst sak som angår Heime-

159 En av de største og mest langvarige debattene i forbindelse med forsvarsreformen dreide seg om betydningen av militær tilstedeværelse i tradisjonell forstand. Mange så på betydningen av tilstedeværelse som et objektive faktum, relativt uavhengig av tid og rom, mens andre trakk dette i tvil og hevdet at betydningen av tilstedeværelse ville variere med skifter i de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Betydningen av tilstedeværelse kunne også misbrukes som vikarierende argumentasjon der det egentlig dreide seg som distriktspolitiske forhold. Se f. eks. Sverre Diesen, “Mot et allianseintegret forsvar”, i *Mot et avnasjonalisert forsvar?* red. Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud (Oslo: Abstrakt, 2005), 167–73. I samme bok: Janne Haaland Matlary, “Internasjonalisering av militærmakten – makt eller avmakt?”, 202–219; Jacob Børresen, *Forsvar uten trussel*, 126–133, 159–163.

160 I tillegg til at Landsrådet i seg selv representerer en institusjonalisering finnes det også konkrete uttrykk for hvordan denne institusjonaliseringen griper direkte inn i den formelle militære linjeorganisasjonen. Eksempelvis har Landsrådet en fast generalsekretær som er plassert inne i Heimevernsstaben, direkte underlagt generalinspektøren for Heimevernet (GIHV). Generalsekretæren har ansvaret for den daglige drift og administrasjon av Landsrådet, og er faglig ansvarlig for distriktsråd, områdeutvalg og kommunale HV-nemnder. Generalsekretæren er også GIHV's rådgiver i spørsmål vedrørende Heimevernsloven.

vernet, det være seg administrativt eller operativt.¹⁶¹ Man kan således komme i den situasjon at ikke-representative krefter påvirker om og hvordan Norge skal delta i internasjonale operasjoner sammen med allierte. For det fjerde må det kunne sies å være dysfunksjonelt og helt urimelig at *en* av forsvarsgrenene skal ha en slik struktur å støtte seg til.

I lys av disse forholdene fortøner det seg på den ene side som svært problematisk å skulle anbefale en videreføring av rådsstrukturen ved etablering av et integrert, felles landforsvar. Et felles landforsvar vil være en mye større struktur enn Heimevernet av i dag, og dermed vil de mange problematiske sidene ved rådsstrukturen kunne forsterkes betraktelig. På den annen side må vi kanskje erkjenne at etableringen av et felles landforsvar i seg selv vil utfordre etablerte forestillinger og tradisjoner på en måte som gjør det nødvendig å akseptere videreføring av en eller annen form for rådsstruktur. Hvis dette er tilfelle, bør man foreta en grundig gjennomgang av hele ordningen og se med kritiske øyne både på sammensetning og funksjon.

161 Bestemmelser for Landsrådet for Heimevernet (LR), vedtatt på Landsrådsmøte II/07, Oslo 5. desember 2007. Pkt 1, LR's forhandlinger: "Landsrådet skal gi råd, forslag og uttalelser i alle saker som er viktige for Heimevernet". Pkt 3 samme sted: "Generalinspektøren for Heimevernet, Landsrådets medlemmer og Distriktrådene har rett til å kreve en sak behandlet i Landsrådet". Pkt 4 samme sted: "Landsrådets forhandlinger er lukket".

LANDFORSVARET FRA STYKKEVIS OG DELT TIL HELT

Hva er det med landforsvaret, spurte vi innledningsvis. Gjennom mer enn seksti år har Norges landmilitære forsvar vært stykkevis og delt, med opphetet diskusjon om *organiseringen* og en vedvarende motsetning mellom Heimevernet og Hæren om styring av ressurser, om rekruttering, om lokal og regional organisering og om konseptet for landforsvaret mer allment. Vi har sett en grunnleggende rivalisering om penger, makt og innflytelse, men også om selve innretningen av det landmilitære forsvar i Norge. Dette er knapt egnet til å overraske. De to virksomhetene har begge hatt oppmerksomheten rettet mot det landmilitære fagområdet, dels med en noenlunde klar fordeling av oppgaver seg imellom, men også dels i skarp konkurranse med hverandre. Heimevernets virksomhet knyttet til Sjø- og Luftforsvaret har hele tiden stått i skyggen av de landmilitære oppgavene, og ingen av disse to forsvarsgrenene har da heller vært spesielt opptatte av heimevernsspørsmål.

På et overordnet plan har det norske heimevern i løpet av siste tiår utviklet seg i en annen retning enn heimevernsorganisasjonene i nabolandene.¹⁶² Heimevernet i Norge skiller seg først og fremst fra tilsvarende organisasjoner i Sverige og Danmark ved at det har overtatt det territoriale landmilitære ansvaret fra Hæren. Heimevernsorganisasjonene i disse landene, spesielt Danmark, har dessuten større innslag av frivillige enn hva tilfellet er i Norge. Finland er i en særstilling, både fordi finnene har beholdt en stor hær med territorielt ansvar, og fordi de av historiske årsaker ikke har en heimevernsorganisasjon på samme måte som de andre nordiske landene. I en større europeisk sammenheng kan de ulike former for *gendarmeri*-styrker som vi finner spesielt i Sør-Europa ligne litt på Heimevernet. Imidlertid har slike halvmilitære styrker en så spesiell historie, og fyller funksjoner som er så forskjellige fra det norske Heimevernet, at en sammenligning knapt er mulig. Det samme gjelder for den typen *national guard* vi finner i USA. Mer allment er det også vanskelig å sammenligne Norge med USA og andre stormakter på det landmilitære området på grunn av en lang rekke asymmetriske forhold.

162 Regeringens proposition 2008/09: 140, *Ett användbart försvar*, 49–50; Hjemmeværnskommandoen, “Hjemmeværnsledelsens nytårshilsen 4. januar 2010”, *bjv.dk* <online>. Se også: Kjetil Henriksen, *Ikke like likevel? Muligheten for norsk samarbeid med Sverige og Nederland*, (kommer i serien Oslo Files 2010), 78–81. For en inngående komparasjon av Norge og Danmark, se Håkon Lunde Saxi, *Norwegian and Danish Defence policy. a comparative study of the post-Cold War era*, Defence and Security Studies, nr. 1 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2009), 121.

Med utgangspunkt i vårt nasjonale perspektiv konstaterer vi at det landmilitære forsvar i Norge har gjennomgått dramatiske endringer i løpet av de siste ti årene, og at svært mange forhold peker i retning av at tiden nå er moden for å ta skrittet fra et stykkevis og delt til et helhetlig landforsvar: Heimevernet og Hæren bør føres sammen til *Landforsvaret*. Etter en slik sammenføring vil Forsvaret bestå av Land- Sjø- og Luftforsvaret.¹⁶³ Operativt vil styrkene fra de tre forsvarsgrenene ledes av Forsvarets operative hovedkvarter, mens tre generalinspektører med staber vil ha ansvaret for styrkeproduksjon innenfor hvert sitt fagområde. Det felles Landforsvaret vil bestå av komponentene heimevern og hær, og vil kunne innrettes og organiseres slik at begge parters egenart og fortrinn videreføres – og samtidig i langt større grad enn i dag utfyller og forsterker hverandre. Det er et underordnet spørsmål hvilken av dagens to generalinspektører med stab, GIHV eller GIH, som bør utgjøre den nye *generalinspektøren for landforsvaret* og danne kjernen i den nye *Landforsvarsstaben*. Videre vil man innenfor det felles landforsvar kunne videreføre de skoler som i dag tilhører Heimevernet og Hæren. Det samme gjelder de taktiske styrkene som er lokalisert i Troms, Østerdalen, Sør-Varanger og Oslo. Den nåværende distriktsorganisasjonen vil utgjøre Landforsvarets operative apparat samt være et produksjonsapparat for Landforsvarets innsatsstyrker. Landforsvarets lokale styrker vil fortsatt være organisert i områder, distrikter og reservestyrker for innsatsstyrkene. Rådsstrukturen bør som nevnt gjennomgås med kritiske øyne, men kan kanskje få en fremtidig hovedfunksjon som en kanal der heimeverns- og reservepersonell får uttrykke sine meninger om den delen av Landforsvaret de tilhører.

En rekke forhold taler for en slik sammenslåing. Økonomi, det tidligere desidert mest brukte argument for sammenslåing av heimevern og hær, kan riktignok neppe tillegges særlig vekt i dag. Gjennom forsvarsreformen er mye av det økonomiske innsparingspotensialet tatt ut, men det kan fortsatt være noe å hente, kanskje særlig ved sammenslåing og forenkling på det øverste ledelsesnivået.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen av i dag taler med tyngde for sammenslåing. I regjeringens langtidsproposisjon fra 2008 heter det: “Vi står i dag overfor et *komplekst* sikkerhetspolitisk bilde som samtidig framviser flere *bekymringsfulle* trekk, omfattende nye geopolitiske utviklingstrekk og til dels økende globaliseringsutfordringer, og *betydelige nasjonale utfordringer* på res-

163 En samling av hær og heimevern i det felles Landforsvaret er rent prinsipielt verken annerledes eller mer dramatisk enn de omorganiseringer som fant sted på det sjø- og luftmilitære området mot slutten av 1950-tallet. Da ble Marinen og Kystartilleriet samlet i det felles Sjøforsvaret, mens Luftvernartilleriet og Flyvåpenet ble samlet i det felles Luftforsvaret.

surssidene i våre egne områder” (forf. uthevinger).¹⁶⁴ Samtidig poengterer regjeringen at de militære utfordringene er av en annen karakter enn under den kalde krigen. Behovet for kvaliteter som reaksjonsevne, strategisk og taktisk mobilitet samt egenbeskyttelse understrekes sterkt. I regjeringens strategiske konsept, som kom i 2009, sies det at man ikke kan regne med noen “varslingstid når det oppstår episoder av sikkerhetspolitisk karakter”.¹⁶⁵ I tillegg påpeker regjeringen at utholdenhet må tillegges stor vekt, særlig på grunn av at nasjonal krisehåndtering krever løpende tilgang til innsatsstyrker. I januar 2010 løftet forsvarsminister Grete Faremo igjen frem behovet for å kunne reagere raskt og selv håndtere krisesituasjoner hjemme.¹⁶⁶ Det betyr at Forsvaret må være i stand til på kort tid å øke sin landmilitære kapasitet, og at landforsvaret i fredstid dermed må være organisert slik at det faktisk er i stand til å gjennomføre en utøkning hvis situasjonen skulle tilsi det. Det kan ikke herske uklarhet om ansvar, oppgaver og doktriner.

Videre må betydningen av operativ enkelhet tillegges meget stor vekt. Enkelhet i den operativ planlegging og utførelse er av stor betydning for et vellykket resultat. I operasjoner sammen med allierte er operativ enkelhet avgjørende. Dette gjelder spesielt i den innledende fase av en operasjon, uansett om det dreier seg om krig, krise eller katastrofer i fredstid. Og med de høyst begrensede landmilitære ressurser Norge rår over, må alle deler av landforsvaret kunne operere sammen på svært kort varsel.

Nært knyttet til behovet for operativ enkelhet er også betydningen av enkelhet i organisering og klare kommandoforhold. Et felles landforsvar under ledelse av én generalinspektør vil være en enkel og effektiv organisasjonsform. I dag er også de to delene av landforsvaret så vidt små at det er naturlig å se dem samlet. Det er videre rimelig å anta at ressursutnyttelsen vil kunne bli bedre ved en sammenslåing, kanskje spesielt dersom Landforsvarets hærkomponent får en egen reservestyrke (“hærreserven”) og heimevernkompontens oppgaver i internasjonale operasjoner økes.

Landforsvaret trenger en fleksibel organisasjon som kan tilpasse seg endringer som måtte komme, først og fremst endringer i trusselbildet. Den store forsvarsreformen hadde som en av sine viktigste forutsetninger at den konvensjonelle landmilitære trussel var sterkt redusert. I praksis ble det sett bort fra

164 St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern*, 39. Dette forsterkes i regjeringens strategiske konsept for Forsvaret fra 2009 (Forsvarsdepartementet, *Evne til innsats*, 52). Se også Rolf Tamnes, “Et større Norge”, i *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, red. Øyvind Østerud, Even Lange og Helge Pharø (Oslo: Unipub, 2009).

165 Forsvarsdepartementet, *Evne til innsats*, 50.

166 Grete Faremo (Ap), foredrag i *Oslo Militære Samfund* 4. januar 2010 <online>.

sikkerhetspolitiske situasjoner som krevde et nasjonalt landforsvar av en viss kapasitet. Skulle en slik situasjon oppstå, ble dette sett på som et Nato-ansvar. Det norske landforsvaret fikk primært ansvar for deltagelse i internasjonale operasjoner, og for oppgaver knyttet til krisehåndtering og samfunnssikkerhet. Hæren fikk en organisasjon av stående styrker, men uten den mulighet for forsterkning som reservestyrker utgjør. Hæren er i dag uten et apparat som kan organisere og forvalte reservestyrker. Skulle det oppstå behov for et større landmilitært potensial, må apparatet for dette bygges opp på nytt.

Hva slags landmilitært forsvar Norge skal ha i fremtiden, er ikke i første rekke et militært organisasjonsspørsmål, men langt mer et sikkerhetspolitisk spørsmål. Det dreier seg om å ha et militært redskap som er fleksibelt og som raskt kan omstilles i forhold til skiftende omgivelser og nye situasjoner, både når det gjelder omfang av organisasjonen og hvordan ulike oppdrag løses. På det sjø- og luftmilitære området ivaretas dette av enhetlige og enkelt organiserte forsvarsgrener: Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Mange gode grunner taler for at samme type helhet innføres på det landmilitære området – ved å etablere Landforsvaret.

LITTERATUR

BJERGA, KJELL INGE.

Det norske "Pentagon". Forsvarets øverste ledelse 1961–1970. Forsvarsstudier, nr. 6. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 1999.

—. *Fra krisestyring til nordområdesatsning. Landsdelskommando Nord-Norge 2001–2009.* Bodø: Forsvaret, 2009.

—. "Organisasjon som virkemiddel". I *Norsk strategisk ledelse i krise og krig*, redigert av Gjert Lage Dyndal. Bergen: Fagbokforlaget, 2010.

BJERGA, KJELL INGE OG TORUNN LAUGEN HAALAND.

"Development of military doctrine: the particular case of small states". Spesialutgave, *Modern Military Theory: Critical Perspectives*, redigert av Kjell Inge Bjerga og Dima Adamsky. *Journal of Strategic Studies* (høst 2010).

BLEGEN, HANS MARIUS OG BØRRE NYLEHN.

Organisasjonsteori: et bidrag til en totaloppfatning av organisasjoner sett som åpne, miljøavhengige systemer. Trondheim: Tapir forlag 1969. Senere revidert og nyutgitt flere ganger.

BREIDLID, OLAV, TORE HIORTH OPPEGAARD OG PER TORBLÅ.

Hæren etter annen verdenskrig 1945–1990. Oslo: Hærstaben, 1990.

BROX, KARL H.

Heimevernet 50 år, 1946–1996. Oslo: Cappelen, 1996.

BØRRESEN, JACOB.

Forsvar uten trussel. Det norske forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen. Oslo: abstrakt, 2005.

BØRRESEN, JACOB, GULLOW GJESETH OG ROLF TAMNES.

Allianseforsvar i endring 1970–2000, bind 5 av *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide, 2004.

ERIKSEN, KNUT EINAR OG HELGE PHARO.

Kald krig og internasjonalisering 1949–1965, bind 5 av *Norsk utenrikspolitikkshistorie* Oslo: Universitetsforlaget, 1997.

GJESETH, GULLOW.

Hæren i omveltning 1990–2005. Bergen: Vigmostad og Bjørke, 2008.

—. *Hærens operative planer under den kalde krigen.* Bok, kommer i 2010.

GRØNLIE, TORE OG YNGVE FLO.

Den nye staten? Tiden etter 1980, bind 2 av *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget, 2009.

—. *Ekspansjonsbyråkratiet tid*, bind 1 av *Sentraladministrasjonens historie 1945–1980*. Bergen: Fagbokforlaget, 2009.

HANSEN, STIG JARLE.

Doktrineutvikling i Heimevernet. Oslo: Abstrakt, 2007.

HENRIKSEN, KJETIL.

Ikke like likevel? Muligheter for norsk samarbeid med Sverige og Nederland. Kommer som Oslo Files 2010.

HOBSON, ROLF OG TOM KRISTIANSEN.

Total krig, nøytralitet og politisk splittelse 1905–1940, bind 3 av *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide, 2001.

HAALAND, TORUNN LAUGEN.

Small Forces with a Global Outreach. Role Perceptions in the Norwegian Armed Forces after the Cold War. Doktoravhandling, Universitetet i Oslo, 2008.

JOHANSEN, HALVOR

The Rise and Decline of the Operational Level of War. Defence and Security Studies, nr. 2. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2009.

KREPINEVICH, ANDREW.

“Cavalry to computer: The Pattern of military revolutions”. I *Strategic Studies – a reader*, redigert av Thomas G. Mahnken and Joseph A. Maiolo. London: Routledge, 2008.

LØVOLD, ANDREAS.

“Småstatsproblematikken i internasjonal politikk”. *Internasjonal politikk*, nr. 1 (2004).

MATLARY, JANNE HAALAND OG ØYVIND ØSTERUD.

Mot et avnasjonalisert forsvar? Oslo: Abstrakt, 2005.

NJØLSTAD, OLAV

Jens Chr. Hauge – fullt og helt. Oslo: Aschehoug, 2008.

NJØLSTAD, OLAV OG OLAV WICKEN.

Kunnskap som våpen. Forsvarets forskningsinstitutt 1946–1975. Oslo: Tano Aschehoug, 1997.

NYLEHN, BØRRE.

Organisasjonsfaget i Norge. Analyser av et segmentert fagfelt. Bergen: Fagbokforlaget 2008.

PUGH, DAVID.

“Guns in the Cupboard. The Home Guard, Milorg, and the Politics of Reconstruction 1945–46”. *Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter Forsvarets høyskole 1983–84.* Oslo: Tanum.

SAXI, HÅKON LUNDE.

Norwegian and Danish Defence policy. a comparative study of the post-Cold War era. Defence and Security Studies, nr.1. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2009.

SKOGRAND, KJETIL.

Alliert i krig og fred 1940–1970, bind 4 av *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide, 2004.

SÆVERAAS, TORGEIR E. OG KJETIL HENRIKSEN.

Et militært universalmiddel? Amerikansk "Maneuver Warfare" og norsk doktrinentvikling. Oslo Files on Defence and Security, nr. 1. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2007.

TAMNES, ROLF.

"Et større Norge". I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, redigert av Øyvind Østerud, Even Lange og Helge Pharo. Oslo: Unipub, 2009.

VESTVIK, TERJE.

En tilnærming til begrepet ansvarsledelse i lys av Vassdalen-ulykken. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2007.

WIDÉN, JERKER OG JAN ÅNGSTRÖM.

Militærteorins grunder. Stockholm: Försvarsmakten, 2005.

REGJERINGS- OG STORTINGSdokumenter

INNST. S. NR. 318 (2007–2008).

Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.

ST.PRP. NR. 48 (2007–2008).

Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.

INNST. S. NR. 234 (2003–2004).

Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.

ST.PRP. NR. 42 (2003–2004).

Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.

ST.PRP. NR. 55 (2001–2002).

Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005.

INNST. S. NR. 342 (2000–2001).

Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005.

ST.PRP. NR. 45 (2000–2001).

Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005.

ST.MELD. NR. 22 (1997–1998).

Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002.

INNST. S. NR. 152 (1995–1996).

Innstilling fra Forsvarskomiteen om Heimevernets fremtidige organisasjon.

ST.PRP. NR. 70 (1994–1995).

Om Heimevernets fremtidige organisasjon.

ST.MELD. NR. 16 (1992–1993).

Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–1998.

INNST. S. NR. 90 (1990–1991).

Innstilling fra Forsvarskomiteen om visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret.

ST.PRP. NR. 94 (1989–1990).

Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret.

ST.PRP. NR. 113 (1988–1989).

Om visse organisasjonsendringer mv. i Forsvaret.

ST.MELD. NR. 54 (1987–1988).

Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–1993.

ST.MELD. NR. 54 (1969–1970).

Hovedretningslinjer for utformingen av Forsvarets regionale og lokale organisasjon.

ST.MELD. NR. 80 (1965–1966).

Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse.

ST.PRP. NR. 101 (1963–1964).

Hovedretningslinjer for utformingen av landforsvaret i årene framover.

ST.PRP. NR. 39 (1959–1960).

Landforsvarets organisasjon.

INNST. S. NR 186 (1957).

Innstilling fra Militærkomiteen om hovedretningslinjene i årene framover.

ST.PRP. NR. 23 (1957).

Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover.

OT.PRP. NR. 39 (1953).

Lov om Heimevernet av 17. juli 1953.

ST.PRP. NR. 90 (1953).

Heimevernets plassering, organisasjon og forvaltning.

KGL.RES. AV 10. JUNI 1949.

Direktiv for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge.

ST.MELD. NR. 32 (1945–1946).

Plan for en første reising av Norges forsvar.

UTREDNINGER OG FAGDOKUMENTER

FORSVARSDEPARTEMENTET.

Evne til innsats. Strategisk konsept for Forsvaret. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2009-

NOU 2007: 15.

Et styrket forsvar.

FORSVARSSTABEN.

Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007. Oslo: Forsvarsstaben, 2007.

FORSVARSSTABEN.

Forsvarets fellesoperative doktrine 2007. Oslo: Forsvarsstaben, 2007.

FORSVARSDEPARTEMENTET.

Støtte og samarbeid. Konsept for det moderniserte totalforsvarskonseptet. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2006.

FORSVARSSTABEN.

Forsvarets doktrine for landoperasjoner. Oslo: Forsvarsstaben, 2004.

FORSVARSSTABEN.

Forsvarssjefens militærfaglige utredning av 8. desember 2003: Sluttrapport. Oslo: Forsvarsstaben, 2003.

FORSVARETS OVERKOMMANDO.

Forsvarets fellesoperative doktrine, del B: Operasjoner. Oslo: Forsvarets overkommando, 2000.

NOU 2000: 20.

Et nytt forsvar.

FORSVARETS OVERKOMMANDO.

Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000. Oslo: Forsvarets overkommando, 2000.

FORSVARETS OVERKOMMANDO.

Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av norske militære styrker i fred, krise og krig. Oslo: Forsvarets overkommando, 1995.

AGNES NYGARD HAUG.

Skredulykken i Vassdalen 5. mars 1986: Rapport fra granskings-kommisjonen oppnevnt av Justisdepartementet 7. mars 1986: avgitt til Justisdepartementet den 7. juli 1986. Oslo: Universitetsforlaget, 1986.

NOU 1978: 9.

Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1974.

FORSVARSKOMMISJONEN AV 1946.

Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, del 4: Det militære Forsvaret. Oslo: Arbeidernes aktietrykkeri, 1949.

UNDERSØKELSESKOMMISJONEN AV 1945.

Innstilling fra Undersøkelseskomisjonen av 1945, bilag, bind 1. Oslo: Stortinget, 1947.

ANDRE KILDER

RIKSARKIVET/FORSVARSAVDELINGEN (RAFA).

1945–1970, relevante serier.

FORSVARSDEPARTEMENTETS BORTSETTINGSARKIV.

1975–2005, relevante serier.

FORSVARETS OVERKOMMANDOS/FORSVARSSTABENS BORTSETTINGSARKIV.

1975–2005, relevante serier.

REGERINGENS PROPOSITION 2008/09: 140.

Ett användbart försvar

HEIMEVERNSBLADET.

Relevante årganger.

NORGES FORSVAR.

Relevante årganger.

OSLO MILITÆRE SAMFUND.

www.oslomilsamfund.no.

AVISER.

Agderposten, Fædrelandsvennen, Bergens Tidende, Adresseavisen, Avisa Nordland, Aftenposten.

TIDLIGERE UTGITTE PUBLIKASJONER I SERIEN OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY

2010

1. OLA BØE-HANSEN

Taliban og ISAFs propagandakrig. Kampen om den mest overbevisende historien.

2009

1. OLE LINDEMAN

Norwegian foreign policy in the High North. International cooperation and the relations to Russia.

2. SVEIN MELBY

Obama og amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

3. HÅKAN EDSTRÖM (ED.)

Approaching Comprehensiveness. Two grand strategic options and some of their consequences.

4. LENE KRISTOFFERSEN

Interesser i norsk engasjementspolitikk.

5. JAHN ARVID SVENDSEN

Forsvaret og private militære firmaer. En ny utfordring i internasjonale operasjoner

2008

1. BORIS BARTH

The Democratic Peace Controversy. A Critical Survey.

2. KJETIL SKOGRAND (ED.)

Emerging from the Frost. Security in the 21st century Arctic.

3. THOMAS DEVOLD

US Policy toward Russia after 9/11. Between Cooperation and Containment.

4. SAIRA H. BASIT

The Iran-Pakistan-India Pipeline Project. Fuelling cooperation?

5. ROLF HOBSON

RMA og Transformation. En historisk-kritisk analyse av to sentrale begreper i nyere vestlig forsvarspolitik.

6. INGERID M. OPDAHL

Georgia og Russland. Et vanskelig naboskap.

7. HÅKAN EDSTRÖM OCH MAGNUS PETERSSON

Norsk-svenskt försvarssamarbete i en ny tid.

8. SIGRID REDSE JOHANSEN

Norsk deltakelse i internasjonale militæreoperasjoner. Soldatens ansvar for en rettsstridig ordre.

2007**1. TORGEIR E. SÆVERAAS OG KJETIL HENRIKSEN**

Et militært universalmiddel? Amerikansk “Maneuver Warfare” og norsk doktrineutvikling.

2. TOM KRISTIANSEN AND JOHN ANDREAS OLSEN (ed.)

War Studies. Perspectives from the Baltic and Nordic War Colleges.

3. VIDAR HELGESEN

How Peace Diplomacy Lost Post 9/11. What Implications are there for Norway?

4. JOHN ANDREAS OLSEN (ed.)

On New Wars.

5. OLOF KRONVALL

Finally Eating Soup with a Knife? A Historical Perspective on the US Army’s 2006 Counterinsurgency Doctrine.

6. MICHAEL MAYER

Forecasting Crisis. Climate Change and US Security.

TIDLIGERE UTGITTE PUBLIKASJONER I IFS INFO-SERIEN**2006****1. E. SHAHALA**

Peace and security in Africa. Basic structural changes in the governance of peace and security on the African continent.

2. S. HOLTAN

Den standhaftige militærmusikken. Forsvarets musikk og den lange debatten om nedleggelse.

3. K. ØSTBERG

Duksenes republikk. Fransk elitisme og dens samfunnsmessige konsekvenser.

4. J. RØ

Hva er rettferdig krig i et asymmetrisk trusselbilde? En normativ diskusjon av USAs forkjøpspolitikk.

5. L. KRISTOFFERSEN

Soldiers or Saints? Norwegian Civil-Military Cooperation in Afghanistan.

6. S. MELBY, J. RØ, O. KRONVALL OG A.G. ROMARHEIM

Supermaktens begrensning. Perspektiver på Bush-doktrinens utvikling.

7. M. EPKENHANS

The Long and Winding Road to *Weserübung*. Naval Theory, Naval Historiography and Aggression.

8. J. BLACK

The RMA Examined.

2005**1. H.M. SYNTSNES**

Presse og krig. Amerikansk fjernsyn og opptrappingen til krigen mot Irak 2003.

2. A. COHEN OG T. WALTER

Why do States Want Nuclear Weapons? The Cases of Israel and South Africa.

3. D. WALTER

Symmetry and Asymmetry in Colonial Warfare ca. 1500–2000.

4. T. HEIER

Forsvarsreformene 2000–2004: Gir Forsvaret politisk uttelling?

5. M. HERMAN

Problems for Western Intelligence in the New Century.

6. Y.N. KRISTENSEN

Torsk, “pirater”, og kalde granater. Striden mellom Norge og Island om Fiskevernsonen ved Svalbard 1993.

2004**1. CHR. COKER**

Is there a Western Way of Warfare?

2. T. HEIER

The American Effort to Transform Europe’s Armed Forces.

3. T.L. HAALAND OG E. GULDHAV

Bruk av norske styrker i kampen mot internasjonal terrorisme.

4. T.J. MELIEN

US Navy i norske farvann under første verdenskrig.

5. B.B. STEINLAND

Flere kvinner ute og hjemme?

2003**1. P.FR.I. PHARO**

New Knowledge Structures, or Just Common Ground? Breakthroughs in International Negotiations.

2. D. LYNCH

Post-Imperial Peacekeeping. Russia in the CIS.

3. B. MÆLAND

“At alle behandles likeverdig og med respekt, uansett bakgrunn?” Forsvarets verdigrunnlag og norske offiserer i KFOR.

4. M. BERDAL

The UN Security Council. Ineffective but Indispensible.

5. O. RISTE

War and Peace in Scaninavian Political Culture in the 20th Century.

6. T. KRISTIANSEN

De europeiske småstatene på vei mot storkrigen, 1938–40.

2002**1. E. MÄNNIK**

Estonian Defence. Ten Years of Development.

2. B. SCHÄFER

Stasi Files and GDR Espionage against the West.

3. P.K. BAEV

Russia in 2015.

4. K. SKOGRAND

Luftforsvaret og atomalderen 1950–1970.

5. M. PETERSSON

“Break Glass Only in Case of War”.

6. H. FRANTZEN

“Proper War” and “War in Reality”.

2001**1. CHR. COKER**

Asymmetrical War.

2. O. BOSCH

The Year 2000 Issue and Information Infrastructure Security.

3. K. KLEVE (RED.)

Kilder til norsk luftmilitær historie.

4. R. TAMNES (RED)

Kommandospørsmålet på nordflanken. Utviklingen i to formative perioder.

2000**1. P. FR. I. PHARO**

Necessary, Not Perfect: NATO's War in Kosovo.

2. A. BROOKES

Hard European Lessons from the Kosovo Air Campaign.

3. P. FR. I. PHARO

Norge på Balkan 1990–1999. “Lessons learned”.

4. J. KIDD OG P. MITCHELL

European Defence Challenges.

5. M. PETERSSON

Vapenbröder. Svensk-norska säkerhetspolitiske relationer under det kalla kriget.

6. A. BROOKES

The Prospects for Unmanned Aerial Vehicles.

1999**1. I. JOHNSTONE**

The UN's Role in Transitions from War to Peace: Sovereignty, Consent and the Evolving Normative Climate.

2. S.G. HOLTSMARK

Gullet fra Moskva. Sovjetisk pengestøtte til norske kommunister, 1917–1990.

3. T. FARER

Shaping Agendas in Civil Wars. Can International Criminal Law Help?

4. V. HELGESEN

Kosovo og folkeretten.

5. W.P.S. SIDHU

New Challenges for the Non-Proliferation Regime.

6. R. BERG

Den svenske "generalguvernørtiden" i Norge, 1814–1829.

1998**1. L.M. RAMBERG**

Luftforsvaret en læringsorganisasjon? Logistiske utfordringer ved NORAIRs deployering til Bosnia 1993.

2. K. SKOGRAND

Cash and Cannons. Norway, Denmark and the US Aid Programmes 1947–1952.

3. T. HUITFELDT

Striden om landminer. Ottawa-konvensjonens muligheter og begrensninger.

4. R. BERG

Nasjon – union – profesjon. Forsvaret på 1800-tallet.

5. K. SKOGRAND, O. NJØLSTAD OG R. TAMNES

Brennpunkt. Kald krig, nordområder og storstrategi.

1997**1. P.V. WIKER**

Amerikansk våpenhjelp til Norge 1949–1953.

2. H. KROMBACH

The Meaning of Hiroshima and Nagasaki.

3. T. HUITFELDT

De norske partisanene i Finnmark 1941–44 – i skyggen av den kalde krigen.

4. R. BERG

Nordisk samarbeid 1914–1918.

5. H.O. SANDNES

“Olav Tryggvason-affæren”.

6. R.G. PATMAN

Securing Somalia : A Comparison of US and Australian Peacekeeping during the UNITAF Operation.

1996**1. S.G. HOLTSMARK**

Great Power Guarantees or Small State Cooperation? Atlanticism and European Regionalism in Norwegian Foreign Policy, 1940–1945.

2. O. RISTE OG R. BERG

Isolasjonisme, atlantisk samarbeid og nordpolitikk.

3. F. LILAND

Moral og realpolitikk. Norges forhold til Kina etter 1966.

4. K.O. SUNDNES

A Balkan Sideshow. The Medical Support System and United Nations Peacekeeping in the Former Yugoslavia.

5. CHR. COKER

The Future is History.

6. H. MACDONALD

National Separatisms and the Disintegration of Yugoslavia.

1995**1. F.O. NILSEN**

Sovjetisk ubåtvirksomhet i nord – behov og tradisjoner.

2. J. HAMMERSTAD OG K. JAHR

Telemark bataljon. NATOs nye styrkestruktur og Norges deltakelse i IRF.

3. M.R. BREDAL

The United Nations at Fifty: Its role in Global Security.

4. O.K. GRIMNES, J. RØNNEBERG OG B. GOLDSCHMIDT

The Race for Norwegian Heavy Water, 1940–1945.

5. T. ITO

UN Authorized Use of Force: Recent Changes in UN Practice.

6. R. HOBSON OG T. KRISTIANSEN

Militærmakt, krig og historie. En innføring i militære studier fra Clausewitz til våre dager.

1994**1. S.R. RADER**

Strengthening the Management of UN Peacekeeping Operations. An Agenda for Reform.

2. J.M. VAN SPLUNTER

Love at First Sight. Co-operation Between the Netherlands and Norway on the Peaceful Use of Atomic Energy, 1950–60.

3. N.A. RØHNE

Norway between Great Britain and Germany.

4. F. MOLVIG

Norsk forsvarspolitik i 1970- og 80-årene.

5. K.E. HAUG

Den tysk-norske spenningen under første verdenskrig.

6. S.G. HOLTSMARK

Om Den røde hær rykker inn i Norge... Spørsmålet om sovjetisk deltagelse i frigjøringen av Norge 1941–1944.

7. S.G. HOLTSMARK

The Limits to Soviet Influence: Soviet Strategic Interests in Norway and Denmark 1944–47.

8. O. NJØLSTAD

Fissionable Consensus: Scandinavia and the US Quest for International Atomic Energy Control, 1946–1950.

PUBLIKASJONER FRA IFS

DEFENCE AND SECURITY STUDIES: Fagfelleurdert, vitenskapelig monografiserie med større forskningsarbeider, utgis fire ganger årlig.

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: Instituttserie med artikler, foredrag – kort og langt format, utgis 6–8 ganger årlig.

Alle abonnenter av *Oslo Files on Defence and Security* får automatisk tilsendt *Defence and Security Studies*. Abonnementet anses løpende til oppsigelse skjer, hvis ikke opphørsdato er uttrykkelig fastsatt i bestillingen. Ved adresseforandring, vennligst husk å oppgi gammel adresse.

ABONNEMENTSPRIS 2010:

Institusjoner: kr 600.

Privatpersoner: kr 300.

Pensjonister og studenter: kr 200.

Enkeltutgaver: kr 100–150, avhengig av omfang.

SALG AV ENKELHEFTER:

Disse kan bare anskaffes i den utstrekning de er på lageret. Priser, som kan endres uten forutgående varsel, oppgis på forlangende. I tillegg til de ordinære publikasjonene utgir også IFS enkelte store forskningsarbeider i bokform.

ABONNEMENT OG ENKELTSTUDIER BESTILLES FRA:

Institutt for forsvarsstudier, postboks 890 Sentrum, 0104 OSLO.

Telefon: 23 09 77 00. Fax: 23 09 77 49. www.ifs.mil.no

PUBLICATIONS FROM IFS

DEFENCE AND SECURITY STUDIES: Peer-reviewed monograph series providing in-depth studies, published four times annually.

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: Institute series aimed towards the general public, published six to eight times annually.

Subscribers to *Oslo Files on Defence and Security* automatically receive *Defence and Security Studies* also.

SUBSCRIPTION 2010:

Institutions: NOK 600.

Individuals: NOK 300.

Retirees and students: NOK 200.

Single issues: NOK 100–150, according to size.

SINGLE ISSUES:

Can only be obtained according to stock in hand. Prices which are subject to change without any notice, are available upon request. In addition to its ordinary publications, IFS publishes occasional studies as books.

TO SUBSCRIBE OR ORDER SINGLE ISSUES, WRITE TO:

Norwegian Institute for Defence Studies, P.O. Box 890 Sentrum, N-0104 OSLO, Norway. Phone: +47 23 09 77 00. Fax: + 47 23 09 77 49. www.ifs.mil.no

OSLO FILES

ON DEFENCE AND SECURITY — 02/2010



INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER Norwegian Institute for Defence Studies

Skippergt. 17c, N-0152 Oslo. Tel: +47 23 09 77 00. Fax: +47 23 09 77 49