



Uit

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Institutt for arkeologi, historie, religionsvitenskap og teologi

Norsk forsvarspolitik 1990–2018

Distriktpolitiske hensyn i norsk forsvarsdiskurs etter den kalde krigen

—

Sigve Solheim

Masteroppgave i historie, mai 2018



Forord

Denne oppgaven hadde ikke blitt til uten kyndig bistand fra veileder Hallvard Tjelmeland. Tjelmeland har gitt konkrete og konstruktive tilbakemeldinger, i tilknytning til innhold, struktur, og språk. Takk for et godt samarbeid.

Takk også til medstudentene på lesesalen i Øvre Lysthus, som har skapt rom for idémyldring, og brukt av sin egen tid på å besvare alle finurlige spørsmål som har dukket opp underveis.

Til slutt er det på sin plass å rette en stor takk til en engasjert og tålmodig samboer, som har fungert som korrekturleser gjennom hele skriveprosessen. Dette bidraget har hatt stor betydning for kvaliteten på det endelige produktet.

Alle bidragsyttere er fritatt for et hvert ansvar for det endelige produktet. Dette ansvaret faller ene og alene på undertegnede.

Tromsø, 15. mai 2018

Sigve Solheim

Sammendrag

Uavhengig av politisk ståsted vil de aller fleste kunne enes om at utenriks- og sikkerhetspolitikk bør være dimensjonerende for norsk forsvarsplanlegging. Likevel tyder omstillingen etter den kalde krigen på at andre faktorer enn de rent sikkerhetspolitiske har hatt vel så stor påvirkning på Forsvarets organisering og innretning. I denne studien undersøkes det i hvilken grad distriktpolitiske hensyn har vært med på å påvirke omstillingen og utformingen av Forsvaret.

Studiens hovedproblemstillingen er å identifisere og påvise distriktpolitiske hensyn i norsk forsvarsdiskurs etter den kalde krigen, det vil si i perioden 1990–2018. Dette er en todelt problemstilling hvor studien på den ene siden søker å identifisere distriktpolitisk argumentasjon, og på den andre siden vil forsøke å bevise at den samme argumentasjonen har blitt utslagsgivende i forsvarsplanleggingen. Bakgrunnen for studien er et inntrykk av at det tilsynelatende hersker usikkerhet om hvorvidt distriktpolitisk argumentasjon har gyldighet i forsvarsdiskursen eller ikke. Gjennom diskursanalyse, nærstudier av offentlige dokumenter, og klassisk komparasjon, har studien forsøkt å gi et klart svar på dette spørsmålet.

Funnene som studien presenterer tilsier at det har vært en tradisjon for å ta distriktpolitiske hensyn i norsk forsvarsplanlegging, og at distriktpolitisk argumentasjon har hatt gyldighet i forsvarsdiskursen gjennom hele den studerte perioden. Samtidig er det tilsynelatende en felles forståelse for at distriktpolitiske hensyn alltid må være underordnet militærfaglige og økonomiske hensyn. Til tross for dette har studien også funnet klare indikasjoner på at distriktpolitiske hensyn ved flere anledninger har blitt tillagt avgjørende betydning.

Innhold

1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	4
1.2 Litteratur.....	6
1.3 Teori og metode.....	8
1.3.1 Diskursanalyse.....	9
1.3.2 Distriktpolitikk.....	11
1.4 Kilder.....	12
1.5 Oppgavens oppbygging.....	13
2 ”Det tapte tiår”.....	15
2.1 Status i Forsvaret ved inngangen til 1990-tallet.....	16
2.2 Forsvarskommisjon av 1990.....	18
2.3 Langtidsplan av 1993.....	21
2.4 Utvikling og endring mot årtusenskiftet.....	23
3 Reform og omstilling.....	28
3.1 Forsvarsstudie 2000.....	29
3.2 Langtidsplan av 2001.....	34
3.3 ”Diesens pedagogiske prosjekt”.....	39
4 Prioritering og lokaliseringsdebatt.....	43
4.1 Valg av kampflybase.....	44
4.2 Andøya vs. Evenes.....	52
4.3 Et distriktpolitisk plaster på såret?.....	56
5 Oppsummering og konklusjon.....	61
5.1 Mer eller mindre distriktpolitikk?.....	65
5.2 Videre forskning.....	66
Referanseliste.....	69
Vedlegg:	
I. Forkortelser.....	73
II. Oversikt over forsvarssjefer og forsvarsministre.....	75
III. Liste med planer og rapporter ang. forsvarets virksomhet.....	77

1 Innledning

Ved inngangen til 1990-årene stod forsvarsektoren overfor en ny virkelighet. Etter flere tiår med forutsigbarhet og konstante trusselbilder ble det nå langt vanskeligere å forsvare et forsvarsbudsjett som utgjorde tett opp mot syv prosent av det totale statsbudsjettet. Kaldkrigsystemets kollaps nødvendiggjorde nytenkning, både om størrelse, struktur, og utnyttelse av gitte ressurser. Den nødvendige omstillingen lot imidlertid vente på seg, og 1990-årene har sågar blitt omtalt som et tapt tiår for Forsvaret.¹ Etablerte praksiser og gammelt tankegods tilskrives i dag dette tapet, men også andre faktorer kan ha bidratt i negativ forstand.

De aller fleste vil enes om at forsvars- og sikkerhetspolitikken til en hver tid bør basere seg på ytre faktorer som oppdaterte trusselvurderinger, økonomiske rammevilkår og behov for respons og beredskap. Samtidig må Forsvaret være i stand til å utføre sine lovpålagte oppgaver, herunder suverenitetshevdelse, overvåkning, krisehåndtering og støtte til det sivile samfunn.² Seniorforsker Nina Græger hevder at Forsvaret etter den kalde krigen i økende grad har blitt brukt som et utenrikspolitisk verktøy, hovedsakelig på grunn av Norges forpliktelser overfor FN og Nato.³ Forsvarspolitikken har i aller høyeste grad blitt påvirket av norsk alliansepolitikk, selv om integreringen av alliansens målsettinger i våre egne, er omstridt. Et annet omstridt tema er hvorvidt, og i hvilken utstrekning, andre politiske hensyn skal inkorporeres i forsvarspolitikken.

I etterkant av regjeringens presentasjon av ny langtidsplan for Forsvaret i 2016 (LTP), skrev Høyres parlamentariske leder Trond Helleland et innlegg i Dagsavisen. Under tittelen *Forsvaret skal forsvare Norge, ikke drive distriktspolitikk*, frarådet Helleland at debatten om forsvarspolitikken ble en debatt om lokalisering.⁴ En drøy måned senere fikk han svar på tiltale fra avisens egen redaktør og Arbeiderpartipolitiker Arne Strand: ”Bullshit. Forsvarspolitikk er selvfølgelig også distriktspolitikk på samme måte som kampen for lokalsykehuset, kampen for lokalt politikammer, den lokale grunnskolen og høyskolen er distriktspolitikk.”⁵ Dette reiser en rekke spørsmål. Driver Forsvaret virkelig med distriktspolitikk, og kan dette i så fall være med

¹ Bogen og Håkenstad 2015: 79.

² Forsvaret 2018.

³ Græger 2016 25.

⁴ Helleland 2016.

⁵ Strand 2016.

på å forklare det som i de senere årene har blitt betegnet som en tungrodd og forsinket omstillingsprosess?

Tidligere nevnte Græger skriver om omleggingen av Forsvaret etter den kalde krigen at de tette forbindelsene mellom distriktspolitikken og forsvarspolitikken har ført til en felles forståelse for at distriktspolitiske argumenter er gyldige i forsvarsdiskursen.⁶ Denne påstanden får ikke stå uimotsagt. Spesielt representanter for de borgerlige partiene, men også Sosialistisk Venstreparti, har vært uttalt skeptiske til sammenblandingen av forsvars- og distriktspolitikk.⁷ Likevel finner Græger støtte for sitt syn, blant annet i NOU 1992: 12. I utredningen omtales en spesialutredning om distriktspolitiske konsekvenser av endringer mht. forsvarets oppgaver, virksomhet og struktur. Utvalget bak utredningen "[...] tilrå at [distriktspolitiske] konsekvenser og botemidler bør avklares før det foretas betydelige endringer i Forsvaret."⁸ Altså anerkjenner utvalget distriktspolitiske hensyn, ikke bare som en naturlig del av forsvarsdiskursen, men også som en avgjørende faktor i arbeidet med omstrukturering i Forsvaret. Dette er noe som vil bli gjenstand for inngående drøfting i denne oppgaven, da det nevnte utvalget kan anees for å ha vært en av premissleverandørene for den videre forsvarsdiskursen.

Forsvarspolitikken er et tema som engasjerer langt utenfor stortingssalen, spesielt når Forsvarets struktur og overordnede strategier diskuteres. Store deler av befolkningen føler et eierskap til det norske forsvar, og nettopp derfor lar de seg også rive med i debatten rundt institusjonens oppbygging og organisering. I Norge har det tradisjonelt sett vært bred tverrpolitisk enighet om hvordan Forsvaret skal utformes, og hvilke økonomiske rammer som skal ligge til grunn for organisasjonens virksomhet. Ofte har opposisjonen kritisert regjeringen for å ikke bevilge nok penger til Forsvaret, men når de samme opposisjonelle har kommet i posisjon har budsjettene forblitt omtrent uendret. Forsvarsbudsjettene har sjeldent eller aldri vært gjenstand for kraftig økning ved regjeringsskifte. Det som det likevel har vært, og stadig er politisk uenighet om, er hvilke poster som eventuelt skal dekkes over forsvarsbudsjettet, noe situatene innledningsvis er ment å eksemplifisere.

⁶ Græger 2016:55.

⁷ Ibid.: 55,122.

⁸ NOU 1992: 12:141.

Dersom det er slik at beslutningstakerne på Stortinget ikke er enige om hvorvidt Forsvaret faktisk driver distriktpolitikk eller ikke, er dette i seg selv begrunnelse nok for å utforske temaet. Det finnes imidlertid flere gode grunner til å forske på sammenbindingen mellom norsk forsvars- og distriktpolitikk. Forsvaret representerer statens ytterste maktmiddel, og dets innretning og kapasitet står i et avhengighetsforhold til norsk sikkerhetspolitikk. Dette innebærer at omfattende endringer i forsvarsstrukturen kan få direkte konsekvenser for rikets sikkerhet. Dersom det skulle vise seg at andre enn de rent sikkerhetspolitiske og militærfaglige faktorene har utslagsgivende effekt i forsvarsplanleggingen, vil dette potensielt endre folks oppfatning av norsk forsvarspolitikk. Dersom det motsatte skulle bli bekreftet, at forsvarspolitikk kun dreier seg om hva som best gagnar landets sikkerhet, vil dette kunne bidra til å oppklare forsvarsdiskursens rammebetingelser. Endelig er beslutningen om å utforske dette temaet en erkjennelse av at norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk igjen er blitt dagsaktuell. Dette skyldes først og fremst en økende polarisering i internasjonal politikk generelt, og et tilspisset forhold mellom Nato og Russland spesielt. Denne negative trenden har bidratt til at det diskuteres hvorvidt verden er på vei inn i en ny kald krig. Foreløpig er dette et fremtidig scenario, men det er all grunn til å være forberedt på at de sikkerhetspolitiske rammene som ligger til grunn for norsk forsvarspolitikk kan komme til å endre seg drastisk og plutselig.

Bakgrunnen for problemstillingene som presenteres i det følgende er de teser og teorier som danner grunnlaget for denne oppgaven. Mangt og meget har blitt sagt om norsk forsvarspolitikk, og det kan være fristende å ta et oppgjør med såkalte 'etablerte sannheter'. Et eksempel på en slik sannhet er at nedleggelse som følge av omstilling er ensbetydende med et svekket militærvesen, eller at forsvarets styrke kan måles i antall baser og soldater. I stedet for å gå inn i en opphetet debatt vil denne oppgaven søke å redegjøre for de ulike synspunktene i forsvarsdiskursen. Samtidig vil følgende to teser om norsk forsvarspolitikk ligge til grunn for de videre undersøkelser som gjøres: (I) Lokal motstand mot nedleggelse og omstrukturering baserer seg ofte på distriktpolitiske hensyn, eller distriktpolitikk kamuflert som militærfaglig argumentasjon; (II) Militærfaglige anbefalinger og distriktpolitiske argumenter vil ofte være sammenfallende, noe som gjør det vanskelig å skille de to fra hverandre.

1.1 Problemstilling

I tråd med oppgavens tittel vil den overordnede problemstillingen være å identifisere og påvise distriktpolitiske hensyn i norsk forsvarsdiskurs etter den kalde krigen. Dersom det skulle vise seg at slike hensyn har blitt tatt, kan dette potensielt endre måten vi oppfatter norsk forsvarspolitik på. Det å identifisere distriktpolitisk argumentasjon er relativt enkelt, mens det å påvise at den samme argumentasjonen har fått avgjørende betydning er langt mer utfordrende. Som tese II legger opp til vil de fagmilitære anbefalingene og de distriktpolitiske argumentene ofte være sammenfallende, noe som kan gjøre det vanskelig å påvise at det ene argumentet har blitt vektlagt i større grad enn det andre.

Uavhengig av hvorvidt hovedproblemstillingen lar seg besvare eller ikke vil oppgaven åpne opp for en rekke underproblemstillinger. Under er det listet opp fem spørsmål som vil være interessante å stille basert på hovedproblemstillingen og de tesene som allerede har blitt presentert. Det vil være et mål å besvare flest mulig av spørsmålene, men det er ikke avgjørende for den overordnede problemstillingen at alle blir besvart. Spørsmålene lyder som følger:

1. Er distriktpolitiske argumenter ansett som gyldige i forsvarsdiskursen, og i så fall hvorfor? Beslutninger om forsvarets virksomhet tas hovedsakelig i Stortinget, og omhandler ofte faktorer som kan knyttes direkte til rikets sikkerhet. I så måte er det nærliggende å tro at forsvarsdiskursen ikke har rom for andre faktorer enn de rent militærfaglige vurderingene;

2. Har distriktpolitiske hensyn vært med på å svekke evnen til reform og omlegging i Forsvaret? Gjentatte oppfordringer fra politisk og militært hold om at forsvarspolitik og distriktpolitikk ikke må sammenblandes gir inntrykk av at distriktpolitiske hensyn har gjort det utfordrende å bygge opp det forsvaret som landet behøver. Det ansees også som sannsynlig at enkelte aktører i forsvarsdiskursen opplever distriktpolitikken som en ulempe, uten at det nødvendigvis finnes konkrete eksempler på at distriktpolitiske hensyn har forsinket eller stoppet omstillingstiltak;

3. I hvilken grad har distriktpolitiske konsekvenser blitt utredet i omstillingsprosessen? At Forsvaret har vært gjennom omfattende omstrukturering er en kjensgjerning, men hvilke motiver som har ligget bak de ulike omstillingstiltakene er ikke nødvendigvis opplagt. Å belyse eventuelle distriktsmessige utredninger i forbindelse med langtidsplanlegging i Forsvaret kan bidra til å kartlegge distriktpolitikkenes påvirkning på forsvarsdiskursen;

4. Vinner distriktpolitiske argumenter frem på bekostning av fagmilitære råd? Det finnes flere eksempler på at det er blitt påstått at Forsvarsdepartementet bevisst velger å ikke følge opp militærfaglige anbefalinger fra forsvarssjefen. Dette er i følge påstandene en konsekvens av politikernes ambisjoner om å opprettholde arbeidsplasser ute i distrikts-Norge, og skåne utsatte lokalsamfunn for nedleggelse. Det vil være av stor interesse for denne oppgaven å utforske om dette faktisk er tilfellet;

5. Har distriktpolitisk argumentasjon blitt mer eller mindre aktuell i perioden 1990–2018? Spørsmålet er interessant å stille fordi et eventuelt svar kan være med på å si noe om utviklingstrekkene i norsk forsvarsdiskurs gjennom de siste tre tiårene.

Til tross for at flere av underproblemstillingene potensielt kan besvares med et enkelt ja eller nei, er ikke dette nødvendigvis noen svakhet ved oppgaven. Tvert i mot så fordrer et klart ja eller nei at det fremsettes sterke beviser og god argumentasjon basert på inngående drøfting. Skulle denne oppgaven ende opp med ett eller flere slike svar må det på veien dit være gjort slike inngående drøftinger. Dersom det *ikke* lar seg gjøre å gi et klart svar vil problemstillingen likevel bli besvart, men med forbehold om at undersøkelsene ikke nødvendigvis gir grunnlag for en utvetydig konklusjon.

Underproblemstillingene oppfyller en dobbeltfunksjon. I tillegg til å utdype emnet styrer de også oppgaven i riktig retning. Dette må ikke forveksles med forutinntatthet, men heller betraktes som en avgrensning av oppgavens omfang. Å vurdere hvorvidt distriktpolitiske hensyn har vært en del av forsvarsdiskursen vil være oppgavens hovedanliggende, mens det å ta stilling til hvorvidt de samme hensynene *bør* være en del av diskursen ligger utenfor målsettingen. Avgrensningen skjer også gjennom de teser og problemstillinger som benyttes, og til dels gjennom de definisjoner som gjøres. Spesielt hvilke representasjoner det blir gitt rom for i forsvarsdiskursen vil være avgjørende for oppgavens omfang. Dette vil bli forklart nærmere i kapittel 1.3.

1.2 Litteratur

Norsk forsvarspolitik er et stort og omfattende emne som gjennom årenes løp har blitt grundig utforsket. Den foreliggende litteraturen er mangfoldig og tar for seg et utall av delvis tilstøtende

og overlappende temaer. Litteratur om den kalde krigen har tradisjonelt fokusert hovedsakelig på maktbalansen mellom stormaktene, geopolitikk, internasjonale trender og våpenkappløp. Litteratur som omhandler årene etter den kalde krigen har i større grad fokusert på den nye sikkerhetspolitikken, omstilling og omstrukturering, økonomiske rammevilkår, overordnede forsvarspolitiske strategier, internasjonal innsats, verneplikt og forsvarsmateriell.

Det som imidlertid ikke har vært gjenstand for inngående drøfting er distriktspolitikken infiltrering av norsk forsvarspolitik. At dette emnet ikke har blitt viet større oppmerksomhet er påfallende, all den tid begrepet distriktspolitiske hensyn blir brukt i utstrakt grad i forsvarsdiskursen. Det kan likevel være mange grunner til at det ikke er skrevet mer om dette. En forklaring kan være at distriktspolitisk argumentasjon ikke har gyldighet i diskursen, slik den første underproblemstillingen i kapittel 1.1 stiller spørsmål ved. Hvis dette skulle vise seg å være tilfellet, vil i så fall den distriktspolitiske infiltreringen av forsvarspolitikken være problematisk. En annen mulig forklaring kan være at distriktspolitikken rett og slett er litt vanskelig å gripe fatt i, nettopp på grunn av sin natur. Den søker å infiltrere politiske områder hvor den ikke nødvendigvis har innpass, og vil som et resultat av dette sannsynligvis også opptre som vikarierende motiv. Å kartlegge og dokumentere slike motiver er utfordrende, men fullt mulig å drøfte som en del av de politiske prosessene i forbindelse med langtidsplanlegging.

At det er skrevet såpass lite om den forsvars- og distriktspolitiske forbindelsen, er en utfordring for en oppgave som denne. Samtidig er det en anledning til å drøfte uprøvde teorier og gjøre nye funn. Dette krever imidlertid inngående kunnskap om, og forståelse for, det feltet som behandles. Mye av tidsbruken på denne oppgaven har derfor gått med til å studere Forsvarets historie, og få et innblikk i de politiske prosessene som avgjør organisasjonens fremtid.

Så vidt forfatteren av denne oppgaven er bekjent er Nina Græger den første som i noen utstrekning behandler temaet distriktspolitiske hensyn i forbindelse med forsvarspolitik. På våren i 2016 lanserte hun boka *Norsk forsvarspolitik. Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990–2015*. Boka er basert på Grægers doktorgradsavhandling, og tilfører etter sigende ny kunnskap om forhold som direkte påvirker norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Græger opererer ut i fra tesen om at norsk forsvarspolitik drives frem først og fremst av indre forhold,

og det hun karakteriserer som ”doxa” i norsk forsvarsdiskurs.⁹ Blant disse behandles også distriktpolitiske hensyn, om enn i noe mindre grad enn andre forhold.

Også Olav Bogen og Magnus Håkenstad nevner distriktpolitiske hensyn i sin bok om Forsvarets omstilling etter den kalde krigen. Boka, med tittelen *Balansegang*, er et viktig bidrag, både til norsk forsvarshistorie og forsvarspolitikken som disiplin. Bogen og Håkenstad har begge mastergrad i historie fra Universitetet i Oslo, og har gjennom flere år drevet forskning ved Institutt for forsvarsstudier. Boka oppleves i tråd med sin tittel som en pålitelig og balansert fremstilling av Forsvaret omstilling etter den kalde krigen.

En som har spilt en sentral rolle i Forsvarets omstilling er tidligere forsvarssjef Sverre Diesen. Diesen var som offiser en kontroversiell og frittalende type. Han ble noe overraskende valgt til å lede arbeidet med Forsvarsstudie 2000 (FS2000), en studie som har vakt oppsikt og vært en sentral del av forsvarsdiskursen siden årtusenskiftet. Diesen har også blitt kraftig kritisert, både fra innad i Forsvaret og fra politisk hold. I boka *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020* tar Diesen et kraftig oppgjør med disse kritikerne. Boka er således interessant i et diskursanalytisk perspektiv. Diesen er også en av dem som hevder at distriktpolitiske hensyn har vært med på å vanskeliggjøre omstillingsprosessen i Forsvaret.

Jacob Børresen har i kraft av sin rolle som pensjonert flaggkommandør og forsvarshistoriker hatt en sterk røst i norsk forsvarsdiskurs siden den kalde krigen. I 2005 ga han ut boka *Forsvar uten trussel. Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. I boka tar Børresen et oppgjør med gjeldende norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, med det formålet å endre forsvarsdiskursen. Børresen har også bidratt på det som per i dag må kunne sies å være den mest sentrale kilden til norsk forsvarshistorie. Sammen med Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes har han skrevet bind fem, som er foreløpig siste bind i det svært omfattende verket. Boka har fått tittelen *Allianseforsvar i endring*, og tar for seg det aller meste ved forsvarets historie i perioden 1970–2005. Som tittelen antyder har boka et sterkt fokus på Norges tilknytning til Nato, men også forsvarets nasjonale oppgaver, langtidsplanlegging, overordnet strategi samt organisasjon og ledelse er gjenstand for inngående drøfting. Boka er rikt illustrert og inneholder

⁹ Græger (2016:31) viser til Pierre Bourdieu når hun forklarer ”doxa” som de synspunkt og handlinger som virker selvinnyttende innenfor en gitt diskurs. De begrepene som oppfattes som en del av ”doxa” er således med på å definere hvilke argumenter som er gyldige innad i forsvarsdiskursen.

samtidig et omfattende tallmateriale, både om forsvarets økonomiske og militære ressurser. Dette er et verk som alle senere publikasjoner om det norske forsvar i stor grad baserer seg på, og den er derfor også naturlig bakgrunns litteratur for denne oppgaven. Spesielt forfatterens gjennomgang av strategiske og organisatoriske endringer på 1990-tallet er av stor interesse.

Det har også blitt skrevet en rekke fagartikler, masteroppgaver og doktorgradsavhandlinger om Forsvaret og forsvarspolitikken de senere årene. Mange av disse har naturlig nok blitt levert ved Forsvarets høyskole, men også studenter i statsvitenskap og historie ved universiteter rundt om i landet har utforsket temaet. Blant disse finner man avhandlinger som behandler temaer som ligger tett opp mot denne oppgavens problemstilling. Det har blant annet blitt gjennomført casestudier av konkrete nedleggelse,¹⁰ nærstudier av forsvarsstudienes innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene,¹¹ studie av maktreasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse,¹² og analyse av forsvarspolitisk argumentasjon,¹³ for å nevne noen. Disse oppgavene har først og fremst vært til inspirasjon for denne oppgaven, og vil i svært begrenset grad bli referert til i senere kapitler.

1.3 Teori og metode

Innenfor historiefaget begrenser metodebruken seg som regel til komparasjon og utarbeidelsen av hermeneutiske teorier. I nærstudier av ulike langtidsplaner og fagmilitære studier vil det bli nødvendig å benytte komparativ metode for å fremheve både likheter og ulikheter i dokumentene fra den aktuelle perioden. Dette fordrer en kvalitativ tilnærming til de utvalgte kildene, og en kombinasjon av synkron og diakron komparasjon.

En synkron komparasjon gjennomføres i dette tilfellet ved å sammenlikne to dokumenter som ble publisert i samme tidsrom, og som står i et avhengighetsforhold til hverandre. Et eksempel på dette er forsvarssjefens FS2000 og Langtidsplan av 2001 (LTP01). Dersom det oppdages at anbefalinger fra forsvarsstudien ikke følges opp i langtidsplanen har man funnet et avvik, og samtidig grunn for nærmere undersøkelser. I et slikt tilfelle vil det være naturlig å stille spørsmål ved hvorfor langtidsplanen ikke følger opp forsvarssjefens anbefaling. Avhengig av

¹⁰ Bakke 2010.

¹¹ Danjord 2008.

¹² Austad 2010.

¹³ Nordahl-Rajpoot 2010.

hvilket svar man får vil dette avviket kunne si noe om forsvarsdiskursen på det gitte tidspunktet. Dersom oppgaven eksempelvis finner at forsvarssjefens anbefaling ikke ble fulgt opp på bakgrunn av distriktspolitiske hensyn vil dette være et interessant funn.

Å sammenlikne dokumenter som i kraft av sin egenskap eller funksjon er like, men samtidig stammer fra ulike delperioder, betegnes som diakron komparasjon. Dette vil i denne oppgavens henseende hovedsakelig innebære å sammenlikne langtidsplaner og forsvarsstudier fra ulike årstall. Disse styrende dokumentene har blitt utformet og publisert med jevne mellomrom i perioden 1990–2018 (se vedlegg III). Det å gjøre en diakron komparasjon vil være nødvendig for å identifisere og drøfte forsvarsdiskursens utviklingstrekk. Langtidsplanen av 2016 vil antakeligvis være grunnleggende annerledes enn langtidsplanen av 1993, både med hensyn til budskap og prioriteringer. Hvordan de ulike langtidsplanene behandler distriktspolitiske hensyn vil forhåpentligvis også bidra til å skape forståelse for distriktspolitikken infiltrering av forsvarspolitikken over tid. Dersom eksempelvis langtidsplanen av 2012 tar flere distriktspolitiske hensyn enn langtidsplanen av 2008, kan dette være et signal om at forsvarsdiskursen har endret karakter i løpet av de fire årene mellom de to langtidsplanene.

1.3.1 Diskursanalyse

Diskurs er et begrep som ikke har noen nøyaktig definisjon, hvorpå dets betydning avhenger av den fagspesifikke konteksten ordet brukes. Den betydningen som her tillegges begrepet er hentet fra idéhistorien, hvor en diskurs er betegnelsen på både en struktur og en prosess som utfolder seg over tid.¹⁴ Forsvarsdiskursen blir dermed de tanke sett, institusjonelle betingelser og praksiser som er styrende for norsk forsvarspolitik. Med andre ord er diskursen langt mer enn en diskusjon. Den legger grunnlaget for hva som kan diskuteres, hvem som får en stemme, og hvilke argumenter som er meningsbærende innenfor den gitte konteksten.

I og med at denne oppgaven beveger seg ut i krysningsfeltet mellom historiefaget, statsvitenskapen og samfunnsvitenskapen, vil det bli benyttet metodiske verktøy også fra disse feltene. Et eksempel på et slikt verktøy er diskursanalyse. Den er en tverrfaglig forskningsretning hvor man undersøker sammenhengen mellom tekst og kontekst.¹⁵ Tekst i

¹⁴ Grue 2013.

¹⁵ Ibid.

denne sammenhengen kan være både uttalte og skrevne ord. I følge samfunnsforsker Iver B. Neumann kan det innledende arbeidet med en diskursanalyse deles inn i tre steg: (1) avgrensning av diskursen, (2) identifikasjon av diskursens representasjoner (hvilke virkeligheter som presenteres), og (3) vurdering av diskursens lagdeling (bestandige trekk).¹⁶ Nina Græger bruker i sin diskursanalyse mye tid på det tredje steget. Denne oppgaven vil imidlertid fokusere først og fremst på de to første stegene.

Metoder for avgrensning ble så vidt nevnt i kapittel 1.2. Det å avgrense en diskurs kan være utfordrende fordi meningsbærerne i diskursen gjør egne avgrensninger i måten de fremstiller virkeligheten på.¹⁷ En diskurs kan være en del av andre diskurser, noe som åpner opp et virvar av diskursive tråder. For å kontrollere omfanget av forsvarsdiskursen gjøres det avgrensninger både i tid og sted. Fokuset skal være på utvikling og endring i norsk forsvarspolitik, i perioden 1990–2018. De viktigste bidragene til diskursen er blant annet langtidsplaner, stortingsdebatter og uttalte politiske målsettinger. I den grad det refereres til den offentlige debatten, det vil si den debatten som foregår i media, vil det bli satt strenge krav til hvilke representasjoner og meningsbærere som vies oppmerksomhet. Nettopp derfor er det andre skrittet i det innledende arbeidet med en diskursanalyse å identifisere diskursens representasjoner, eller virkeligheter.

En diskurs vil i følge Neumann som regel inneholde en dominerende representasjon (hovedrepresentasjonen) og en eller flere alternative representasjoner.¹⁸ Hva som er hovedrepresentasjonen vil ofte endre seg over tid. I denne oppgaven behandles den til en hver tid utøvde forsvarspolitikken som hovedrepresentasjon, mens de som opponerer mot denne er å regne som bærere av en alternativ representasjon. Så fort en alternativ representasjon får gjennomslag i Stortinget, og blir dominerende, vil denne overta plassen som hovedrepresentasjon. Et eksempel på dette er det diskursive skiftet som finner sted rundt årtusenskiftet. Gjennom store deler av 1990-tallet var bærere av en forsvarskonservativ representasjon dominerende i forsvarsdiskursen. Etter år 2000 fikk det som hadde vært en alternativ, reformvennlig representasjon større gjennomslagskraft. Disse to representasjonene er gjennom perioden såpass altomfattende at de kan betegnes som overordnede.

¹⁶ Neumann 2001: 50.

¹⁷ Græger 2016:24.

¹⁸ Neumann 2001: 60.

Representasjoner i forsvarsdiskursen kan bæres av politiske partier, fagorganisasjoner, interesseorganisasjoner, koalisjoner, fagpersonell innenfor berørte fagfelt, yrkesmilitære og enkeltpersoner som av ulike grunner har en rolle å spille i norsk forsvarspolitik. Det å være en engasjert samfunnsdebattant med interesse for Forsvaret gir isolert sett ikke innpass i forsvarsdiskursen. De aspektene ved forsvarsdiskursen som denne oppgaven søker å gripe fatt i, foregår først og fremst på politisk nivå. Det vil derfor være naturlig å vektlegge bidrag til diskursen som fremlegges i politiske fora, og som i hvert fall har en viss politisk tyngde.

Som Græger påpeker kan aktører i forsvarsdiskursen være bærere av én representasjon innenfor ett saksfelt og en annen representasjon på et annet felt.¹⁹ Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har eksempelvis siddet i regjering sammen og vært i stand til å samarbeide om en felles forsvarspolitik, basert på en felles representasjon. I synet på Nato er imidlertid de to partiene grunnleggende uenige, og bærere av hver sin representasjon. Sp har tradisjonelt sett vært et av de mest forsvarskonservative politiske partiene, og samtidig det partiet som har den mest distriktsvennlige profilen. SV derimot, har stått for en langt mer reformvennlig representasjon. Uten å foregripe selve diskursanalysen kan det allerede her stadfestes at partiet er blant dem som har vært mest kritisk til sammenblanding av forsvars- og distriktspolitik.

1.3.2 Distriktspolitik

Hvert enkelt politiske parti har en uttalt distriktspolitik, og regjeringen bevilger øremerkede midler til distriktspolitiske formål. Subsidier er den mest direkte formen for distriktspolitik. Samtidig ligger det i distriktspolitikkens natur å infiltrere andre politiske felter for å påvirke den regionale utviklingen. Derfor drives det også distriktspolitik innenfor andre områder, uten at hver bevilgede krone tilskrives distriktspolitiske tiltak. I denne oppgaven defineres distriktspolitik som de tiltak og beslutninger som gjøres med hensyn til det beste for en bestemt region eller et lokalsamfunn. Dette være seg tiltak angående sysselsetting, bosetting, industri, utdanning, velferd og økonomi.

Distriktspolitik kan foregå både lokalt og sentralt, selv om beslutninger angående forswarets virksomhet tas av de sentrale styresmaktene. Et eksempel på distriktspolitiske hensyn vil i en slik sammenheng være etablering av nye baser, eller å stoppe en planlagt nedleggelse i et

¹⁹ Græger 2016: 39.

område hvor et slikt tiltak vil få store ringvirkninger. Samtidig er det viktig å understreke at dette tiltaket først kan karakteriseres som distriktspolitisk idet denne begrunnelsen blir anvendt, eller at det er grunn til å mistenke at distriktspolitiske hensyn har vært et vikarierende motiv. Dersom det er andre hensyn som økonomisk gevinst og fagmilitære råd som legges til grunn er tiltaket ikke nødvendigvis distriktspolitisk. En teori er at det som regel er en kombinasjon av de ulike hensynene som leder til endelige beslutninger i forsvarspolitikken.

1.4 Kilder

Kildematerialet til norsk forsvarspolitikk er rikt og omfattende. Det finnes utallige planer, rapporter, utredninger, proposisjoner, studier, stortingsmeldinger og referater som omhandler forswarets virksomhet i perioden 1990–2018. Som vedlegg til denne oppgaven finnes en oversikt over en del av disse publikasjonene (se vedlegg III). Oversikten er ikke komplett, men inneholder de dokumenter som har vært mest omtalt i annen litteratur, samt utvalgte publikasjoner som oppfattes å være spesielt relevante med hensyn til denne oppgavens problemstilling. Med andre ord er dette ingen komplett liste over publikasjoner om Forsvaret, men snarere en oversikt over de dokumenter som har dannet kildegrunnet for denne oppgaven. Av praktiske og ressursmessige årsaker har det ikke vært anledning til å gjøre inngående granskning av samtlige dokumenter. Det har derfor blitt gjort et utvalg basert på de ulike publikasjonenes antatte relevans og betydning for å belyse denne oppgavens overordnede problemstilling.

Utvalget ble mer spesifikt gjennomført ved å rangere kildene etter deres antatte betydning for utviklingen i Forsvaret, samt deres individuelle omtale av distriktspolitiske argumenter. De er også en representasjon av perioden i sin helhet, ved at de er utarbeidet av en rekke ulike aktører fra forskjellige regjeringskonstellasjoner. De kildene som er viet ekstra oppmerksomhet er utredning fra forsvarskommisjonen av 1990 (NOU 1992:12), forsvarsstudiene av 2000 og 2007 (FS2000 og FS07), Distriktsmessig konsekvensutredning Ørland Bodø (DKU Ørland Bodø), Forsvarssjefens fagmilitære råd av 2015 (FMR15), Distriktsmessig konsekvensutredning av forsvarssjefens fagmilitære råd 2015 (DKU15), samt Langtidsplan for Forsvaret fra årene 1993, 2001, 2012 og 2016 (LTP). Særlig langtidsplanene har dannet et solid grunnlag for drøfting i denne oppgaven. I kraft av sin egenskap som styrende dokument oppfyller langtidsplanen opp til flere viktige funksjoner, noe tidligere nevnte Jacob Børresen har poengtert:

Langtidsplanen utgjør på godt og vondt en felles referanse i diskusjonen mellom politikere, embetsverk og etat som gjør det mulig å unngå at vi bare snakker forbi hverandre [...] Langtidsplanen er også viktig fordi den angir en retning Forsvaret skal utvikles i, og som det vil bevege seg mot, selv om planen ikke blir oppfylt i sin helhet, eller bare et stykke på vei.²⁰

Som nevnt i kapittel 1.3 er det for denne oppgavens del spesielt interessant å studere sammenhengen mellom forsvarssjefens fagmilitære råd (FS/FMR) og påfølgende langtidsplan. Dersom langtidsplanen avviker fra forsvarssjefens anbefaling, må man kunne anta at ett av to har funnet sted: enten har andre enn de rent militærfaglige argumentene fått utslagsgivende effekt, i den politiske prosessen frem mot et endelig vedtak, eller så har premissene for det fagmilitære rådet endret seg underveis. Dette forutsetter imidlertid at beslutningsmyndigheten har full tillit til at forsvarssjefen sitter med fasiten til hva som rent militærfaglig er den beste løsningen for Forsvaret.

I tillegg til dette utvalget av primærkilder tar denne oppgaven også i bruk et relativt stort antall sekundærkilder. Dette vil hovedsakelig dreie seg om avisartikler og ulike omtaler av forsvarsstudier og langtidsplaner. Også den tidligere nevnte faglitteraturen er å regne som sekundærkilder. Der hvor primærkildene er normative i sin form, vil sekundærkildene være mer deskriptive, samtidig som de ulike forfatterne gjør egne tolkninger av utviklingen i Forsvaret.

1.5 Oppgavens oppbygging

Tidsperioden som studeres i denne oppgaven strekker seg over tre tiår, og har innenfor forsvarspolitikken flere tydelige brudd. To av disse bruddene har en mer altomfattende karakter enn de resterende, og deler tidsperioden inn i tre tilnærmet like lange delperioder. Det ene bruddet finner sted omtrentlig mellom 1990-tallet og 2000-tallet, mens det andre skjer omkring 2008. Det blir derfor naturlig å behandle 1990-tallet som én delperiode, årene 2000–2008 som en annen, og tiåret etter 2008 som en tredje delperiode. Disse tre delperiodene vil bli behørig utgreid og drøftet i hvert sitt kapittel.

I kapittel 2 vil perioden fra 1990 og frem til årtusenskiftet være i fokus. Dette tiåret har innenfor forsvarshistorien blitt omdøpt til ”det tapte tiår”. Kallenavnet gjenspeiler inntrykket av at de forsvarspolitiske prosessene ikke evnet å forberede Forsvaret på den nye sikkerhetspolitiske virkeligheten etter den kalde krigens slutt. I kapittelet vil det bli gjort opp status for

²⁰ Børresen 2016: 14.

forsvarsorganisasjonen ved inngangen til tiåret. Deretter vil langtidsplanlegging og utviklingstrekk i forsvarsdiskursen bli gjenstand for inngående drøfting.

Kapittel 3 omhandler norsk forsvarsdiskurs fra årtusenskiftet og frem til 2008. Denne delperioden skiller seg markant fra perioden før. Både den militære og politiske forsvarsledelsen ble skiftet ut rett før årtusenskiftet, og disse nye ledernes ideer fikk for alvor gjennomslag i langtidsplanleggingen fra år 2000. Spesielt tidligere forsvarssjef Sverre Diesen har fått en sentral plass i dette kapitlet.

I kapittel 4 er det de siste ti årenes forsvarsdiskurs som er gjenstand for drøfting. Dette tiåret skiller seg fra perioden før ved at man har hatt et større fokus på konsolidering og kontinuitet. Også harde prioriteringer har preget perioden, noe som gjenspeiles i forsvarsdiskursen. Der de foregående kapitlene fokuserer på å fange opp ulike elementer og representasjoner i forsvarsdiskursen, vil dette kapitlet ta for seg en konkret og utpreget del av diskursen. Lokaliseringsdebatt kan sies å være typisk for denne perioden, og kapittel 4 vil derfor ta for seg tre ulike, men til dels sammenhengende lokalisingsdebatter, som har preget norsk forsvarsdiskurs helt frem til 2018. Nærstudiene vil innenfor rammene av denne oppgaven bli noe begrenset. Samtidig er deres hensikt ikke å gi en komplett utgreiing av de ulike debattene, men å bidra til å si noe om forsvarspolitiske trender.

Oppgaven avsluttes med et oppsummerings- og konklusjonskapittel. Her vil de funnene som er gjort og tolkningen av disse oppsummeres. Konklusjonen vil også søke å trekke linjer mellom de tre delperiodene, og peke på likheter og ulikheter med hensyn til endring og utvikling innenfor forsvarsdiskursen. Endelig vil det i konklusjonen også foreslås videre forskning basert på de konkrete funnene som er gjort.

2 ”Det tapte tiår”

*Forsvarets problemer i 1998 var de samme som i 1990.
De var bare vesentlig mer akutte.²¹*

Allerede i Langtidsplan av 1988 – som dekket perioden frem til 1993 – ble det slått fast at Forsvaret hadde for trange økonomiske rammer. Dette var et resultat av at forsvarets oppgaver stadig ble flere, uten at ekstra driftsmidler ble tilført. Med stadig større deler av forsvarsbudsjettet bundet opp til drift og vedlikehold, ble det en ubalanse mellom ambisjoner og tilgjengelige ressurser. Den ferske forsvarssjefen general Vigleik Eide varslet behov for ”stram økonomisering” og ”hardhendt prioritering”.²² Samtidig advarte han mot å la de påkrevde organisasjonsendringene bli styrt av distriktpolitiske særinteresser. At Eide så det nødvendig å komme med en slik advarsel må nok først og fremst tilskrives generalens innsikt i den pressede økonomiske situasjonen. Han visste at det i årene fremover måtte gjøres en rekke upopulære valg. Denne viten var likevel ikke nok til å få organisasjonen på rett kurs, og til tross for omfattende endringer på 1990-tallet havnet Forsvaret i en stadig dypere krise.

Det finnes en rekke forklaringer på hvordan og hvorfor 1990-tallet kan karakteriseres som et tapt tiår. Tiltak ble iverksatt, men resultatene uteble. Dette skyldtes tilsynelatende en rekke mer eller mindre sammenfallende faktorer. Først og fremst var 1990-tallets forsvarsdebatt preget av konsensus og kontinuitet. Dette gjenspeiles i forsvarsdiskursens hovedrepresentasjon, som bygget på bred tverrpolitisk enighet om å opprettholde det historiske folkeforsvaret. Også innenfor fagmilitære kretser var man opptatt av å videreføre den tradisjonelle forsvarsordningen. Utfordringen lå imidlertid i at Forsvaret manglet de økonomiske musklene som skulle til for å beholde den gitte strukturen. Stortinget viste heller ingen vilje til å bidra med ekstra bevilgninger. Tvert imot minsket forsvarets økonomiske spillerom gjennom perioden. Samtidig sviktet Stortinget gjentatte ganger i oppfølgingen av de strenge prioriteringene i langtidsplanene. Kombinert med mangelfulle kostnadsberegninger, og et stadig økende fornyingsbehov, utgjorde dette en farlig utviklingstrend.

De økonomiske realitetene må sees i sammenheng med Forsvarets oppgaver, og de til en hver tid gjeldene sikkerhetsvurderinger. Forsvarets størrelse og kostnadsramme legitimeres

²¹ Bogen og Håkenstad 2015: 79.

²² Ibid.: 42–43.

tradisjonelt sett gjennom sikkerhetspolitiske avveininger, herunder trusselbilde og utviklingstrekk i internasjonal politikk. Som en logisk følge av dette vil et endret trusselbilde påvirke norsk forsvarspolitik, og i forlengelsen innretningen og organiseringen av Forsvaret. I den avsluttende fasen av den kalde krigen var det knyttet stor usikkerhet til Russlands fremtid, noe som satte sitt preg på norsk sikkerhetspolitikk. Til tross for en voldsom politisk omveltning, med oppløsningen av Sovjetunionen og avtaler om nedrustning mellom Nato og de tidligere Warszawapakt-landene, forble en mulig trussel fra øst dimensjonerende for norsk forsvarspolitik gjennom store deler av 1990-tallet.²³ Russland hadde fremdeles stormaktsambisjoner, og rådet stadig over betydelige militære ressurser. Tanken om et fullstendig endret trusselbilde lå enda mange år frem i tid. De tidlige forslagene til nedbygging av forsvarsstrukturen var derfor nokså konservative. Faren for invasjon kunne i et langsiktig perspektiv ikke utelukkes, noe som inntil videre betydde ”business as usual” for Forsvaret.

2.1 Status i Forsvaret ved inngangen til 1990-tallet

Forsvaret ved inngangen til 1990-tallet beskrives best med Olav Bogen og Magnus Håkenstads fire D’er: ”Digert, defensivt, desentralisert og dugnadsbasert.”²⁴ Tuffet på etterkrigstidas ideer skulle et mobiliserbart totalforsvar stoppe en invasjon fra øst. Dette innebar gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn. På det meste inngikk så mange som 1,2 millioner nordmenn i disse planene. Omtrent 500 000 av disse skulle fordeles på de tre forsvarsgrenene, mens de resterende skulle bidra med ulike former for sivil støtte, herunder sivilforsvar, helsetjenester og transport.²⁵ I 1990 var denne strukturen noe redusert, men fremdeles skulle hæren alene kunne mobilisere 160 000 soldater, fordelt på 13 brigader.²⁶ Denne svært omfattende forsvarsstrukturen må sees i sammenheng med tiden den ble utformet i, og forswarets overordnede målsetting.

Den norske forsvarsstrukturen ble bygget opp på 1950- og 60-tallet, med amerikansk våpenhjelp og overskuddsmateriell fra andre verdenskrig. Kaldkrigsforsvaret var utformet og dimensjonert for eksistensiell krig på norsk territorium. Forsvaret skulle konfrontere og oppholde invaderende styrker, til allierte forsterkninger kom til unnsetning. Begrepet

²³ Børresen, Gjeseth, og Tamnes 2004: 122.

²⁴ Ibid. 28.

²⁵ Ibid. 66.

²⁶ Ibid. 79.

”holdetid” ble brukt for å forklare denne strategien. De mest optimistiske beregningene fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) viste at denne var på litt over en måned.²⁷ Etter dette måtte Forsvaret kapitulere dersom forsterkninger ikke ankom. Kaldkrigsforsvarets karaktertrekk kan forklares som et resultat av at sikkerhetspolitiske, militærfaglige, økonomiske og innenrikspolitiske trender alle styrte Forsvaret i samme retning. Som Nato-medlem var norsk forsvarspolitik uløselig knyttet til de allierte landenes forsvarspolitik. Gjennom den kalde krigen var de norske grensene en del av alliansens frontlinje mot øst. Forsvaret hadde sitt tyngdepunkt i nord, men samtidig installasjoner og virksomhet i over 400 av landets kommuner.²⁸ Å opprettholde en utpreget desentralisert struktur ble ansett som en god militærfaglig og sikkerhetspolitisk strategi, og samtidig et distriktsvennlig tiltak. Det å sørge for bosetting i alle deler av landet, også langs landets yttergrenser, var i seg selv et sikkerhetspolitisk tiltak. Dersom det i disse ytterkantene også var militær tilstedeværelse anså man dette som en ytterligere krigsforebyggende terskel. Dette bidro til at Forsvaret i løpet av den kalde krigen ble en hjørnesteinsbedrift i mang en distriktskommune, og i løpet av 1980-tallet også en av landets største arbeidsgivere.

En naturlig konsekvens av en såpass stor forsvarsorganisasjon var enorme løpende kostnader, både til drift og til materiell. Ved inngangen til 1990-tallet var mye av overskuddsmateriellet fra krigen utdatert og overmodent for utskifting. En slik modernisering, med hensyn til forswarets størrelse, fordret en enormt stor økning av forsvarsbudsjettet, noe som hverken var realistisk eller ønskelig på dette tidspunktet. I stedet måtte norske vernepliktige klare seg med gammelt og delvis avleggs utrustning. Den stramme økonomien gikk også ut over kvaliteten på det tyngre materiellet, og øvingsdøgn for Heimevernet og mobiliseringshæren ble etter hvert kuttet til et minimum.

Som allerede nevnt innledningsvis i dette kapitlet forklares Forsvarets utfordrende og etter hvert kritiske økonomiske situasjon med økte forventninger til hvilke oppgaver organisasjonen skulle ta på seg. Opprettelsen av kystvakta, spesialstyrkene og krav til økt beredskap mot terrorisme og sabotasje i Nordsjøen var blant tiltakene som tynget et allerede overbelastet forsvarsbudsjett. I tillegg ble det investert store summer i forsvarskapasiteter som ganske raskt skulle vise seg å være overflødige, og irrelevant i moderne krigføring. De mange kystfortene er

²⁷ Bogen og Håkenstad 2015: 29.

²⁸ NRK 2015.

kanskje det beste eksempelet på dette. Flere av dem rakk aldri å bli tatt i bruk, før de ble nedlagt og avhendet. Pensjonert viseadmiral Jan Erik Finseth, som selv var sjef for Grøtsund fort, har hevdet at Forsvaret fra slutten av 1980-tallet og helt frem til år 2001 brukte så mye som 10 milliarder kroner på kystfortkonseptet.²⁹ Et konsept som andre Nato-land forøvrig gikk bort fra allerede på 1950- og 60-tallet.

Hvordan kan man forklare at slike utdaterte forsvarskonsepter ble hengende igjen? Bogen og Håkenstad argumenterer for at det tapte tiår bør forstås som et forsøk på å redde den tradisjonelle forsvarsordningen.³⁰ Også Nina Græger påpeker at sterke krefter i og rundt Forsvaret hadde interesse av å opprettholde status quo. På begynnelsen av 1990-tallet var kystfortene fremdeles en viktig del av den desentraliserte forsvarsstrukturen, og enda viktigere, arbeidsplass for svært mange sivile og yrkesmilitære i distrikts-Norge. At de samme kreftene som hadde interesse av å opprettholde driften i disse forsvarsverkene bidro til kontinuitet i forsvarsdiskursen er ikke vanskelig å forstå. Den tradisjonelle forsvarsordningen måtte helst bestå. Stadig diger, defensiv, desentralisert og dugnadsbasert.

2.2 Forsvarskommisjon av 1990

I januar 1990 oppnevnte Jan P. Syses (H) koalisjonsregjering et tverrpolitisk utvalg. Utvalget fikk navnet Forsvarskommisjonen av 1990, og skulle ledes av tidligere statsminister Kåre Willoch. Med seg fikk han blant annet tidligere forsvarsminister Johan Jørgen Holst (Ap) som nestleder. Også Erna Solberg, Jens Stoltenberg, og historiker Geir Lundestad ble valgt inn som medlemmer. Kommisjonens mandat ble ved Kongelig resolusjon presentert i følgende ordelag:

I lys av den pågående politiske utvikling i Øst-Europa og i Øst/Vest forholdet, og de positive tendenser i nedrustningsforhandlingene, skal kommisjonen foreta en vurdering av sikkerhetspolitiske, teknologiske og strategiske utviklingstrekk som antas å ha betydning for vårt land i tiden fremover.³¹

Kommisjonen skulle med dette som utgangspunkt komme med en anbefaling til fremtidig forsvarsstruktur, samt økonomiske rammer for denne. Anbefalingen ble forutsatt å danne grunnlag for regjeringens arbeid med langtidsplanen av 1993 (LTP93). Regjeringen presiserte videre at kommisjonens vurderinger måtte bygge på totalforsvarskonseptet, noe som innebar at

²⁹ Helskog 2013.

³⁰ Bogen og Håkenstad 2015: 18.

³¹ NOU 1992:12: 11.

spørsmål om beredskap, landsdelsprioriteringer, samt distrikts- og industripolitiske konsekvenser skulle utredes. På bakgrunn av dette nedsatte kommisjonen et underutvalg som skulle gjøre en nærmere utredning av de distriktpolitiske konsekvensene knyttet til forsvarets virksomhet. Underutvalget utga en egen rapport, som sammen med utredninger og analyser fra andre underutvalg utgjorde grunnlaget for FK90s utredning. Rapporten var basert på et todelt mandat, hvor man i den første fasen skulle ”gjennomføre en spesialutredning om distriktpolitiske konsekvenser av endringer mht. forsvarets oppgaver, virksomhet og struktur i årene framover.”³² Fase to innebar en mer konkret analyse. Her skulle underutvalget ”belyse konsekvenser av eksempler på reduksjoner eller endringer i Forsvarets oppgaver, struktur og virksomhet for et begrenset antall kommuner i distriktene.”³³

De kommunene som ble valgt ut var Bardu, Harstad, Målselv, Sørreisa og Porsanger. For disse kommunene konkluderte underutvalget med at reduksjon på én arbeidsplass i Forsvaret ville innebære ringvirkninger i form av ytterligere en til to tapte arbeidsplasser innenfor kommunegrensene.³⁴ Dette ble eksemplifisert ved å vise at en reduksjon på 275 stillinger ved Garnisonen i Porsanger kunne komme til å medføre tap av totalt 500 arbeidsplasser i kommunen, og en befolkningsnedgang på hele 25 prosent. På bakgrunn av disse analysene tilrådte underutvalget at distriktpolitiske konsekvenser ble avklart før det ble foretatt betydelige endringer i Forsvaret. Det ble også nevnt eksempler på mulige mottiltak, som overføring av virksomhet til områder som ville bli berørt av nedleggelse. Som nevnt innledningsvis i kapittel 1 anerkjente utvalget distrikts- og sysselsettingspolitiske hensyn som ikke bare en naturlig del av forsvarsdiskursen, men også som en avgjørende faktor i arbeidet med omstrukturering av Forsvaret. I sin endelig innstilling valgte kommisjonen imidlertid å tone ned disse innrømmelsene.

FK90 avga i mars 1992 sin rapport til Forsvarsdepartementet. Rapporten var på 211 sider, og av disse var i underkant av én side viet forsvarets distriktpolitiske betydning. På denne siden gjenga kommisjonen i svært korte trekk underutvalgets analyse og konklusjon. Forsvarets betydning for syssel- og bosetting i distriktene ble anerkjent. Innenfor enkelte kommuner ble til og med avhengigheten til organisasjonene karakterisert som fundamental.³⁵ Det ble blant

³² NOU 1992: 13-14.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. 139.

³⁵ Ibid.

annet vist til at forsvarrets ansatte i kommunene Tjeldsund, Målselv og Bardu utgjorde henholdsvis 50, 43 og 37 prosent av den totale sysselsettingen. Til tross for at også disse kommunene ville bli berørt av foreslåtte omstillingstiltak konkluderte imidlertid kommisjonen med at det å foreslå eventuelle mottiltak var en oppgave for ”de myndigheter som har det direkte ansvar for oppfølgingen av landets distriktpolitiske målsettinger.”³⁶ Likevel understreket kommisjonen at også Forsvaret ”har et ansvar for å begrense enkelte uheldige distriktpolitiske konsekvenser ved omstillinger av virksomheten”, uten at det her kom frem hvilke konkrete konsekvenser det var snakk om, og hvordan man eventuelt skulle motvirke dem.

FK90s metode for analysering av forsvarrets distriktpolitiske betydning ble på mange måter førende for hvordan dette temaet ble behandlet i studier og langtidsplaner gjennom hele omstillingsprosessen. De distriktpolitiske konsekvensene ble identifisert og vurdert, før man konkluderte med at de var betydelige, men ikke avgjørende for Forsvarets planlegging. Forsvarsdepartementet hadde aldri vanskeligheter med å innrømme negative distriktpolitiske konsekvenser av omlegging innenfor forsvarsstrukturen. Samtidig ble Forsvaret fraskrevet ansvaret for de negative konsekvensene. I stedet tilfalt oppgaven med å demme opp for disse konsekvensene som regel kommunaldepartementet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (senere Innovasjon Norge), samt hver enkelt berørte kommune. Dette var i og for seg en logisk følge av FK90s presisering om at Forsvaret bare kunne ta distriktpolitiske hensyn i den grad det lot seg gjøre uten å komme i konflikt med de overordnede forsvars- og sikkerhetspolitiske målsettingene.³⁷ Dette ble også fulgt opp av Forsvarsdepartementet i Langtidsplan av 1993.

Et av de viktigste funnene i FK90s rapport var noe man visste fra før, men som nå også ble bekreftet av et tverrpolitisk utvalg. Kommisjonen identifiserte det som senere skulle bli karakterisert som ”den doble ubalanse”. Til tross for jevnt økende forsvarsbevilgninger hadde det blitt en ubalanse mellom forsvarrets økonomiske rammevilkår og den vedtatte strukturen. Samtidig ble en uforholdsmessig stor andel av budsjettet brukt til driftsmidler, og en tilsvarende liten andel øremerket nyanskaffelser. Dette gjorde at forsvarrets evne til utvikling og fornying i realiteten var svært begrenset. Den doble ubalansen hadde blitt påpekt allerede i 1988, uten at man evnet å gjøre nødvendige tiltak. I stedet vedtok politikerne stadig en forsvarsstruktur som ikke var mulig å opprettholde med de økonomiske rammene som forelå. Forsvarssjef Torolf

³⁶ NOU 1992:12: 139.

³⁷ Ibid.

Rein kom til den samme konklusjonen i Forsvarsstudien av 1991, som ble gjennomført parallelt med FK90s utredning. Rein identifiserte også fire vesentlige faktorer som bidro til fortsatt ubalanse i forswarets budsjetter. Blant disse ble distriktpolitiske hensyn som opprettholdelse av aktivitet og avvikling av vernepliktskøen nevnt.³⁸ Ambisjonen om å gjøre slike hensyn ble her hevdet å være vanskelig å oppgi, selv om de økonomiske rammene tilsa at det var nødvendig å gjøre det. At man i det hele tatt hadde en vernepliktskø kom av det faktum at prinsippet om allmenn verneplikt lå fast, samtidig som behovet for antall vernepliktige ble redusert i takt med kutt i forsvarsstrukturen. Dette ble ansett som et distriktpolitisk dilemma, i og med at en reduksjon i antall vernepliktige ville medføre dårligere lokal rekruttering. Som et resultat av dette fryktet både politikere og offiserer at Forsvaret ville svekke sin lokale forankring, et sentralt element i ideen om det tradisjonelle folkeforsvaret.

I forbindelse med FK90s utredning påpekte Olav Riste ved Institutt for forsvarsstudier nok en ubalanse. Riste, som gjennom en årrekke har hatt en sterk røst i forsvarsdiskursen, viste til en påfallende avstand mellom premiss og konklusjon i kommisjonens arbeid, spesielt med hensyn til utsiktene for alliert assistanse.³⁹ Riste siktet her til at kommisjonen tilrødde et forsvar som ville gjøre Norge mer avhengig av alliert støtte, samtidig som man innrødte at utsiktene for å få slik støtte sannsynligvis ville minke.⁴⁰ Dette var imidlertid ikke den eneste svakheten ved FK90s utredning. I ettertid fremstår det som at kommisjonens medlemmer opererte ut fra uklare retningslinjer, og derfor la til grunn svært ulike økonomiske rammevilkår. Dette resulterte i ulike råd, flere av dem urealistiske og umulige å gjennomføre med kutt i budsjettene. Det er også påfallende at flere av kommisjonens medlemmer hadde tiltro til at det norske forsvarsbudsjettet skulle økes, samtidig som Nato-allierte og tidligere motstandere bygget ned.

2.3 Langtidsplan av 1993

I januar 1993 la Forsvarsdepartementet, med forsvarsminister Johan Jørgen Holst i spissen, frem sin tilrådning til hovedretningslinjer for forswarets virksomhet og utvikling i perioden 1994–98. Som planlagt begrunnet Forsvarsdepartementet sine forslag hovedsakelig med anbefalingene fra FK90 og FS91. Dette innebar blant annet en reduksjon i antall mobiliseringsbrigader fra 13 til 6. Et tidsavgrenset invasjonforsvar skulle opprettholdes, men

³⁸ Forsvarssjefen 1992: 10.

³⁹ Riste 1992: 12.

⁴⁰ Ibid. 15.

begrenses til forsvaret av den nordlige landsdelen. Antallet batterier for luftvern og kystartilleri skulle halveres, samtidig som det ble lagt opp til en betydelig reduksjon i antall missiltorpedobåter og kampfly. De mest omfattende endringsforslagene gjaldt forsvarets organisasjons- og personellstruktur, noe som ble forespeilet å ramme så mange som 6400 arbeidsplasser over en 10-årsperiode.⁴¹ Kuttene i langtidsplanen var først og fremst et uttrykk for begynnende økonomisering og reduserte ambisjoner.

En av de mest opplagte mulighetene til innsparing ble likevel ikke fulgt opp. Forsvarssjef Rein påpekte i sin studie at førstegangstjenesten var ”en av de mest kostnadsdrivende faktorene i Forsvarets driftskostnader.”⁴² Ved å redusere antallet vernepliktige kunne Forsvaret spare inn og omdisponere betydelige summer. Behovet for antall vernepliktige ville også blitt kraftig redusert i takt med de reduserte ambisjonene. Regjeringen valgte likevel på prinsipielt grunnlag å videreføre allmenn verneplikt i langtidsplanen.

I Langtidsplan av 1993 var et eget kapittel tilegnet Forsvarets plass i samfunnet. Her ble Forsvarets store betydning for bosetting og sysselsetting i distriktet anerkjent. Samtidig ble det erkjent at nedtrapping av Forsvarets aktivitet ville føre til tap av arbeidsplasser og fraflytting, både på kort sikt og i et lengre tidsperspektiv. Ansvaret for å motvirke dette ble imidlertid overført til kommunaldepartementet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og hver enkelt av de berørte kommunene.⁴³ Forsvarsdepartementet fulgte altså opp FK90s eksempel med å identifisere og vurdere de distriktpolitiske konsekvensene av omlegginger i Forsvaret, for så å skyve ansvaret for håndtering av disse konsekvensene over på andre instanser.

Virkningene av en reduksjon i Forsvarets virksomhet vil kunne kompenseres ved en økning i annen offentlig virksomhet [...]. De faktiske effekter vil primært være mye opp til kommunene selv, i lys av hvilke tiltak og prosjekter de selv kan ta initiativ til [...]. Det vil utvilsomt være behov for særlige tiltak i områder som blir spesielt berørt av redusert virksomhet i Forsvaret.⁴⁴

Det var et stort ansvar som her ble overført til det som ofte var små og utsatte distriktskommuner, med begrenset økonomisk handlingsrom. Hva slags konkrete kommunale tiltak og prosjekter som skulle demme opp for nedleggelse av en hel garnison med tilhørende arbeidsplasser ble ikke spesifisert. Budskapet var likevel ikke til å misforstå. Kommunene måtte

⁴¹ Forsvarsdepartementet 1993: 131.

⁴² Forsvarssjefen 1991: 11.

⁴³ Ibid. 149.

⁴⁴ Ibid.

selv fylle tomrommet etter Forsvarets virksomhet, og eventuelle økonomiske kompensasjoner måtte dekkes av andre budsjetter enn Forsvarets.

Sverre Diesen, som senere skulle få en svært sentral rolle i omstillingen av forsvaret, påpekte at de endringsforslagene som lå til grunn for LTP93 var alt for forsiktede, den negative økonomiske trenden tatt i betraktning. Dette mente Diesen skyltes delvis at kommisjonen vanskelig kunne foregripe de sikkerhetspolitiske trendene som først skjød fart etter at rapporten ble skrevet. Samtidig anså han det som mer avgjørende at kommisjonen ikke kunne – eller ønsket – å pådytte norsk opinion en forsvarsstruktur som brøt med selve kjernebegrunnelsen for et norsk forsvar.⁴⁵ Kommisjonen unnlot å anbefale de virkelig omfattende endringene, noe som sett i ettertid er beklagelig, men samtidig forståelig. Mindre forståelig er det at FK90s kostnadsberegninger for foreslått forsvarsstruktur – som LTP93 i all hovedsak fulgte opp – i ettertid har vist seg å være omtrent 20 prosent for lave.⁴⁶ Dette tyder på en kraftig undervurdering av reelle prisøkninger og driftskostnader. Samtidig gir det en forklaring på den vedvarende økonomiske krisen i Forsvaret.

LTP93 ble fulgt opp av en rekke stortingsproposisjoner som åpnet opp for politisk omkamp om vedtatte nedleggelse. Som Bogen og Håkenstad poengterer unngikk man imidlertid de store distriktpolitiske kampene, hovedsakelig fordi langtidsplanen konsentrerte kutt og nedleggelse om den mobiliserbare krigsstrukturen.⁴⁷ Den omstendelige saksgangen fra langtidsmelding til iverksetting, via stortingsproposisjon og tilhørende debatt, påvirket likevel tempoet i den varslede omstillingsprosessen.

2.4 Utvikling og endring mot årtusenskiftet

Kaldkrigsforsvaret og dets trofaste tilhengere ble utover 1990-tallet gjenstand for kraftig kritikk. Blant forsvarsdiskursens alternative representasjoner benyttet man seg av karakteristikken ”papirtiger” om den velvoksne organisasjonen. Det ble spesielt sådd tvil om forsvarets evne til å mobilisere det antallet avdelinger som det på papiret rådet over. Tvilen var ikke ubegrunnet. Allerede i 1993 publiserte FFI en rapport som avslørte store mangler i materiellbeholdningen for de 13 mobiliseringsbrigadene. Rapporten gikk så langt som å antyde

⁴⁵ Diesen 2011: 18.

⁴⁶ Danjord 2008: 74.

⁴⁷ Bogen og Håkenstad 2015: 71.

at Forsvaret i verste fall ikke ville være i stand til å mobilisere en eneste selvstendig operativ brigade. Sverre Diesen oppsummerer det hele i sin bok om omstillingsprosessen i Forsvaret: ”[...] sannheten er at det mobiliseringsforsvaret vi trodde vi hadde da den kalde krigen opphørte langt på vei var en illusjon.”⁴⁸ Dette var et skudd for baugen for Langtidsplan av 1993, som til tross for sine kuttforslag ble oppfattet som en redningsaksjon, hvor målet var å bevare mest mulig av kaldkrigsforsvaret.⁴⁹ Nå ble det altså sådd tvil om hele forsvarskonseptet.

Fram til 1995–96 gikk omstillingen i Forsvaret etter planen, og ledelsen var delvis foran skjema med hensyn til påkrevde reduksjoner i antall årsverk. Også andelen av budsjettet øremerket investering ble økt, i et forsøk på å motvirke den doble ubalanse. Etter at Jørgen Kosmo (1993–1997) og Arne Solli (1994–1999) tok over som henholdsvis forsvarsminister og forsvarssjef, stoppet omstillingsprosessen imidlertid opp. De to var i utgangspunktet ikke motstandere av omstillingen, men de hadde andre ideer enn sine forgjengere om hvordan prosessen skulle foregå. Kosmo ytret sin bekymring for at ambisjonen om økte materiellinvesteringer var i ferd med å bli altoverskyggende, og at det nå var nødvendig å konsolidere driften.⁵⁰ Solli var enig med ministeren, og ytterligere reform for å tilpasse Forsvaret et lavere budsjettnivå ble ikke ansett som hensiktsmessig. Det måtte nå være opp til Stortinget å bevilge mer penger.

De ekstra bevilgningene uteble. I årene frem mot årtusenskiftet vedvarte og til dels forverret den doble ubalansen seg. Noe av grunnen til dette har det allerede blitt gjort rede for, med de forsiktede endringsforslagene og lave kostnadsberegningene fra FK90 og LTP93. Da forsvarssjef Solli la frem sin forsvarsstudie i 1996 (FS96), var denne et resultat av tett koordinering med Forsvarsdepartementet og FFI. I studien ble det argumentert for at man burde redusere tempoet i omstillingsprosessen initiert tre år tidligere.⁵¹ Solli ønsket så langt det var mulig, å videreføre den daværende strukturen, altså de delene av kaldkrigsforsvaret som hadde blitt bevart i LTP93. Dette bidro til at man skjøyv de økonomiske utfordringene foran seg.

Når den neste langtidsplanen ble presentert to år senere, av forsvarsminister Dag Jostein Fjærvoll, var anbefalingene tilsynelatende basert på enda svakere kostnadsberegninger enn den

⁴⁸ Diesen 2011: 21.

⁴⁹ Bogen og Håkenstad 2015: 62.

⁵⁰ Børresen et. al. 2004: 138.

⁵¹ Bogen og Håkenstad 2015: 73

forrige. Den største forandringen i Langtidsplan av 1998 (LTP98) fra tidligere planer var at invasjonsscenarioet ble utelatt. Dette var resultat av en sikkerhetspolitisk dreining. I oppdaterte trusselvurderinger ble ikke lenger russiske styrker ansett å utgjøre noen umiddelbar trussel mot norsk territorium. På sikt kunne likevel ikke faren for invasjon utelukkes, noe som gjorde at ambisjonen om et tidsavgrenset invasjonforsvar i én landsdel ble opprettholdt.⁵²

I likhet med i 1993 ønsket ikke den sittende koalisjonsregjeringen (Bondevik I) å gjøre endringer i vernepliktsordningen. Dette til tross for at en reduksjon i antall vernepliktige nå som da var et opplagt innsparingstiltak. Også ledelsesapparatet forble uberørt. Stillingsvern gjorde det vanskelig å si opp offiserer uten å ty til avgangsstimulerende tiltak, noe regjeringen hadde utelukket. Dermed ble kuttene først og fremst gjort i den mobiliserbare krigsstrukturen. Som Bogen og Håkenstad kommenterer var det ikke her innsparingspotensialet lå: ”Driftskostnadene var hovedsakelig knyttet til den daglige virksomheten i fredsorganisasjonen, og denne var det betydelig vanskeligere å kutte i, da det ville ramme faktiske arbeidsplasser, ofte i sårbare utkantkommuner.”⁵³ Det fantes rett og slett ingen politisk vilje til å gjennomføre de nødvendige kuttene. I Sverige hadde man gått til det drastiske steg å ta en ”operativ timeout”.⁵⁴ Dette innebar å forkaste alle operative ambisjoner til man hadde gjennomført nødvendige omstillingstiltak i forsvarsstrukturen. Det er verdt å merke seg at Sverige senere også avskaffet den allmenne verneplikten. I 2017 ble den imidlertid gjeninnført.⁵⁵

Mot slutten av 1990-tallet fantes det alternative representasjoner som utfordret kontinuiteten i norsk forsvarsdiskurs. Medlemmer av Sosialistisk Venstreparti var bærere av en slik representasjon. SV var motstander av norsk Nato-medlemskap (et tema det tidvis var sterk uenighet om innad i partiet), og kritiske til sammenblanding av forsvars- og distriktspolitikk. Som Nina Græger påpeker er det interessant å merke seg at når partiet i 1992 foreslo å kutte 10 prosent i forsvarsbudsjettet, ble det kritisert av Arbeiderpartiet for å ikke ha vurdert hvordan dette ville påvirke sysselsettingssituasjonen. Ap hadde altså klare forventninger om at distriktspolitiske konsekvenser måtte utredes i langtidsplanleggingen.

⁵² Græger 2016: 53.

⁵³ Bogen og Håkenstad 2015: 81

⁵⁴ Ibid. 82

⁵⁵ Aftenposten 2017

Den forsvarspolitiske utviklingen hadde på dette tidspunktet to dimensjoner: en innenrikspolitisk med fokus på territorialforsvar, og en utenrikspolitisk med Forsvaret som et verktøy for Nato. I løpet av 1990-tallet endret Nato sitt strategiske konsept. Fra å ha vært en ren forsvarsallianse, innrettet mot å beskytte egne territorier, ble det stadig mer aktuelt med såkalte ”out-of-area”-operasjoner. Dette var betegnelsen på militær intervensjon utenfor alliansens eget territorium. I løpet av 1990-tallet økte også Norges engasjement i slike operasjoner. Dette bød på visse utfordringer, da de norske styrkene ikke var innrettet mot å løse internasjonale oppdrag på kort varsel. Et godt eksempel på dette var Telemark bataljons styrkebidrag til Nato-operasjonen i Kosovo, i 1999. Styrken skulle bruke hele fire måneder på deployering, hvorpå den britiske generalen Michael Jackson skal ha spurt: ”Are they going to walk down?”⁵⁶ Utsagnet skulle senere bli brukt til å illustrere kritiske svakheter ved de norske styrkene, og behovet for økt mobilitet. Forsvarets tilstand per 1999 tilsa at norske styrker ikke egnet seg til ”out-of-area”-operasjoner.

I den innenrikspolitiske delen av norsk forsvarspolitikken var den anstrengte økonomien dimensjonerende for utviklingen frem mot årtusenskiftet. Etter LTP98 ble det igangsatt en omfattende omorganisering og reduksjon både i Luftforsvaret og Sjøforsvaret. Disse tiltakene innebar en betydelig innsparing, men som Bogen og Håkenstad poengterer var dette først og fremst en fortsatt ”ostehøvling” av forsvarsstrukturen.⁵⁷ Tiltakene alene var ikke tilstrekkelige til å skape balanse. Hvis noe var de best egnet til å skape uro blant forsvarsansatte og lokalpolitikere. I 1999 erkjente forsvarsminister Fjærvoll at den pågående omstillingen skapte usikkerhet ute i distriktene. Samtidig understreket han at det å ta hensyn til enkeltstemmer i enkeltdistrikter ikke var et alternativ. ”En god forsvarspolitikken er også god distriktspolitikken, men i den rekkefølgen.”⁵⁸ Samtidig var det de som så den manglende politiske viljen til å gjennomføre omfattende endringer som bevis for en forsvars- og distriktspolitisk link.

Allerede på 1980-tallet hadde det blitt antydnet at forsvarsdiskursen led under et militærkommunalt kompleks. Begrepet baserte seg på en teori om at lokale militære ledere og lokalpolitikere i de kommunene hvor Forsvaret var representert dannet politiske allianser i opposisjon til den sentrale forsvarsledelsen. Hensikten var å berge lokale arbeidsplasser ved å

⁵⁶ Bogen og Håkenstad 2015: 98

⁵⁷ Ibid. 94.

⁵⁸ Fyhn 1999.

forhindre at forsvarsanlegg i den aktuelle kommunen ble vedtatt flyttet eller lagt ned. Det ble fra forsvarets side iverksatt undersøkelser for å kartlegge dette fenomenet. På 1980-tallet klarte man imidlertid ikke å finne bevis for at dette var et utbredt problem, men samtidig ble det understreket at svært få lokalsamfunn ble truet av nedleggelse i perioden. Heller ikke i løpet av 1990-tallet fikk man de store lokalpolitiske mobiliseringene fordi kuttene som allerede nevnt konsentrerte seg rundt den mobiliserbare krigsstrukturen. De økonomiske realitetene skulle imidlertid ganske snart sette mang en distriktskommune på prøve.

I oktober 1998 presenterte Bondevik-regjeringen et forslag til statsbudsjett hvor man la opp til kutt på ni milliarder fra året før. 815 millioner skulle spares inn på forsvarsbudsjettet alene. Dette budsjettforslaget kom bare måneder etter LTP98, og ble av forsvarssjef Solli tolket som bevis for hans mistanke om manglende politiske vilje til å følge opp den vedtatte planen.⁵⁹ Forsvarsminister Fjærvoll på sin side avviste at Forsvaret ble nedprioritert, og fremholdt at langtidsplanens målsettinger lå fast. Uenigheten mellom forsvarssjefen og ministeren, kombinert med de dystre budsjettutsiktene, førte til at det ble iverksatt en ny forsvarsstudie allerede samme høst. Denne studien skulle komme til å markere et tydelig brudd med tidligere forsvarsplanlegging, og et endelig oppgjør med den tradisjonelle forsvarsordningen.

⁵⁹ Bogen og Håkenstad 2015: 89.

3 Reform og omstilling

Forsvarspolitik og distriktpolitikk er selvfølgelig ikke to adskilte størrelser, men Forsvaret kan likevel ikke finne sin eksistensberettigelse som et desentraliseringsprosjekt.⁶⁰ - Svein Vigeland Rottem, statsviter

Distriktpolitikken infiltrering av forsvarspolitikken fortsatte også etter årtusenskiftet, men ble ganske raskt forsøkt tonet ned i diskursens hovedrepresentasjon. De mest reformvennlige ønsket å isolere distriktpolitiske hensyn fra forsvarsdiskursen. Samtidig fikk man en mer tydelig alternativ representasjon som i stadig sterkere grad vektla distriktpolitiske konsekvenser som følge av omstillingen i Forsvaret. Etter hvert som omstillingsprosessen ble mer omfattende ble den distriktpolitiske argumentasjonen også mer fremtredende. Også på Stortingets talerstol ble distriktpolitiske argumenter hyppigere benyttet. Det er slående hvordan regional identitet fremstår som viktigere enn partitilhørighet i forsvarsdiskursen. Både representanter for Ap, FrP, KrF og Sp gikk åpent ut og kritiserte regjeringens forsvarspolitik. Sistnevnte parti har i årevis holdt en spesielt distriktsvennlig profil, noe som også gjorde partiet til en naturlig tilhenger og beskytter av den desentraliserte forsvarsstrukturen. ”[...] siden Forsvaret har så stor betydning og innvirkning for hele landet, er det naturlig at det blir en del hilsener hjem. Det forventer faktisk velgerne våre”, uttalte blant annet Marit Tingelstad (Sp) i en stortingsdebatt angående omleggingen av Forsvaret i 2001.⁶¹ Tingelstad legitimerte distriktpolitiske hensyn i forsvarsdiskursen med Forsvarets store omfang og utbredelse, ikke ulikt slik man gjorde på slutten av 1980-tallet. Samtidig argumenterte politikerne for at velgerne forventet at deres representanter skulle ta avgjørelser på bakgrunn av hva som var det beste for deres distrikt, også når det gjaldt forsvarspolitiske strategier. Et slikt resonnement skapte en del gnisninger mellom fagfolk og politikere, noe som skulle prege diskursen i årene som kom.

Den distriktpolitiske dimensjonen i norsk forsvarsdiskurs kom sterkest til uttrykk i forbindelse med nedleggelser og flytting av kapasiteter i Nord-Norge. Forsvaret hadde lenge hatt en tydelig målsetting om å opprettholde sin sterke tilstedeværelse i landsdelen, og denne var forventet å vedvare. Til tross for en fortsatt ambisjon om et sterkt forsvar i nord ble det vedtatt betydelige kutt, spesielt i hærens og sjøforsvarets virksomhet. Dette vakte relativt stor oppmerksomhet i de nordlige fylkene, og Forsvaret ble heftig debattert i nordnorske aviser.

⁶⁰ Rottem 2006.

⁶¹ Græger 2016: 120, Stortinget 2001: 3786.

Likevel var det andre regioner som ble vel så hardt rammet av 2000-tallets reform- og omstillingstiltak som Nord-Norge. Samlet sett var nedleggelsene sør i landet mer omfattende enn de i nord, men som Børresen, Gjeseth og Tamnes understreker, var det her gjennomgående enklere å motvirke negative distriktspolitiske konsekvenser.⁶² Dette kan tenkes å ha bidratt til at distriktspolitiske argumenter har fått større gjennomslagskraft i nord enn i sør, men samtidig må det understrekes at disse argumentene gjennom hele den kalde krigen ofte var sammenfallende med de operative og militærfaglige vurderingene. Den største og tidvis eneste opplagte trusselen mot norsk territorium befant seg i nord. Da var det også naturlig at man opprettholdt et troverdig forsvar i den nordlige landsdelen. Siden den kalde krigen har imidlertid situasjonen endret seg betraktelig. Dette betyr ikke nødvendigvis at Forsvarets tyngdepunkt i nord ikke lenger kan legitimeres, men at lokaliseringsdebatten er mer åpen enn den var på 1970- og 1980-tallet. Utover 2000-tallet ble andre hensyn enn de rent sikkerhetspolitiske vektlagt, også med hensyn til basestruktur og i lokaliseringsdebatten. Først og fremst var det de økonomiske rammene som skulle bli dimensjonerende for norsk forsvarsplanlegging i årene som fulgte.

3.1 Forsvarsstudie 2000

At man bare to år etter forrige langtidsplan presenterte en ny forsvarsstudie kan tas til inntekt for to ulike påstander. Den ene er at politikerne omsider innså hvor prekær situasjonen i Forsvaret var i ferd med å bli. Det andre er at den sittende forsvarssjefen oppfattet Forsvarsstudien av 1996 og Langtidsplan av 1998 som et stort steg i feil retning. Begge påstandene bekreftes i stor grad gjennom det offentlige ordskiftet de siste årene av 1990-tallet (som beskrevet i kapittel 2.4).

Selv om Forsvarsstudie 2000 ble presentert som forsvarssjef Sigurd Frisvolds (1999–2005) fagmilitære råd, var Sverre Diesen arkitekten bak det hele. Diesen hadde gjennom hele 1990-tallet vært i opposisjon til det han selv karakteriserte som en ”anti-profesjonell” og endringsfiendtlig kultur i forsvarsledelsen.⁶³ Han rettet skarp kritikk både mot den fagmilitære og den politiske ledelsens ubetingede tiltro til det tradisjonelle forsvarskonseptet, spesielt med

⁶² Børresen et. al. 2005: 329.

⁶³ Bogen og Håkenstad 2015: 91.

hensyn til de svakheter som ble avdekket i den mobiliseringsbaserte hæren på begynnelsen av 1990-tallet. I 1999 ble Diesen håndplukket av daværende forsvarssjef Arne Solli til å lede arbeidet med forsvarsstudien. Før studien var ferdig ble Solli erstattet av Frisvold.

FS2000 ble den første forsvarsstudien som baserte seg på vedtatte bevilgninger, i stedet for trusselbilde og antatt nødvendig styrkestruktur. Fremfor å legge frem ressursbehovet for det politisk vedtatte ambisjonsnivå, prioriterte studien å presentere den forsvarsstrukturen som Stortingets faktiske bevilgninger tillot. FS2000 var i så måte ikke en behovsvurdering, men en ressursvurdering, noe som også var en grunnleggende forutsetning for de fagmilitære rådene studien til slutt ga. Sverre Diesen kritiserte sine meningsmotstandere for at de ikke tok hensyn til dette punktet i sine innlegg om forsvarsstudien. I stedet argumenterte de for opprettholdelsen av et forsvar som gikk langt utover hva det økonomiske rammeverket tillot: ”Da diskuterer de i realiteten forsvarsbudsjettets størrelse – ikke hva som innenfor et gitt budsjett er det best mulige forsvar.”⁶⁴ Diesen behandlet dette først og fremst som et diskursivt problem, noe som gjorde at han avfeide mye av kritikken som irrelevant og ugyldig. Dette gjorde at han tidvis ble oppfattet som arrogant, og han måtte etter hvert tåle mye kritikk for sin fremgangsmåte.

I og med at omstillingsbehovet var mer akutt enn tidligere, var også Diesens og Frisvolds anbefalte nedskjæringer mer drastiske enn hva de tidligere forsvarssjefene hadde våget å legge frem. Diesen, som allerede før han ble valgt til å lede forsvarsstudien var ansett som kontroversiell, hadde ingen betenkeligheter med å tilby den politiske ledelsen en realitetsorientering. Dette resulterte i den mest omfattende omstillingsplanen for offentlig sektor som noen sinne hadde blitt presentert her til lands. Begrepet ”Norgesmesterskap i nedbygging” ble tatt i bruk allerede i forbindelse med starten på omstillingsprosessen i 1991, men var mer aktuelt nå enn noen gang tidligere.⁶⁵ Forsvarsstudien ble følgelig også tung kost for de forsvarskonservative, noe Diesen og forsvarssjef Frisvold helt klart var forberedt på:

Den anbefalte forsvarsstrukturen medfører radikal omstilling både i krig- og fredsorganisasjonen. Dette gjelder så vel nedbemanning som nedleggelse av avdelinger, avhending av materiell, salg av eiendom og flytting av virksomhet. Omstillingen er nødvendig for å tilpasse Forsvaret til nye oppgaver, muliggjøre nødvendige fremtidige investeringer og etablere et akseptabelt driftsnivå.⁶⁶

⁶⁴ Diesen 2011: 10.

⁶⁵ Solvang 1991.

⁶⁶ Forsvarssjefen 2000: 28.

Frisvold karakteriserte selv forsvarsstudien som ”brutal og toppstyrt”.⁶⁷ Dette var etter hans syn helt nødvendig, men gjorde samtidig studien svært upopulær innad i Forsvaret. I prosessen med utarbeidelsen av studien var det svært lite rom for motstridende synspunkter på hvilke kapasiteter som skulle utfases og hvilke som skulle beholdes. De radikale omstillingene som vises til i avsnittet ovenfor, innebar blant annet nedleggelse av inntil 11 garnisoner for Hæren, og like mange baser for Luftforsvaret. I tillegg ble sjøforsvarets aktivitet ved ni lokasjoner planlagt avsluttet. Krigsstrukturen ble foreslått redusert fra seks til to brigader, noe som innebar en nedskalering fra 100 000 til omtrent 15 000 soldater. Heimevernet skulle på landsbasis reduseres med 23 000 soldater. For å tilpasses den reduserte krigsstrukturen måtte antallet fast ansatte i fredsorganisasjonen reduseres med minimum 4 000 personer de neste 20 årene.⁶⁸ Dette var et betydelig antall arbeidsplasser i en organisasjon som hadde vært gjenstand for konstant omstilling det siste tiåret. Nedbemanningen, som skulle gjennomføres ved aktiv bruk av avgangsstimulerende tiltak, ble ansett å være svært viktig for progresjonen i omstillingsprosessen. De avgangsstimulerende tiltakene var alene beregnet å koste Forsvaret inntil tre milliarder kroner, noe som på sikt skulle spare etaten for betydelig høyere summer.⁶⁹

Videre la studien opp til at Forsvarets to overkommandoer skulle slås sammen til ett operativt hovedkvarter, samt at de ulike forsvarsgrenenes forsyningskommandoer skulle erstattes av én felles organisasjon, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Sistnevnte tiltak skulle ved siden av opprettelsen av Forsvarsbygg bli et av de mest omfattende omstillingstiltakene og påvirket direkte hele 60 prosent av forsvarsbudsjettet. Opprettelsen av FLO ble, i tillegg til å være et av de mest omfattende grepene rent økonomisk, også det enkelttiltaket hvor distriktpolitiske hensyn tilsynelatende hadde størst innvirkning på måloppnåelse. Dette kom frem i en rapport om omstillingen av Forsvaret, som ble lagt frem av Statskonsult i juni 2006. I rapportens kapittel seks, som omhandler omstillingsutfordringer for logistikk- og støttevirksomhet, finner man følgende oppsummering:

De fleste respondentene viser også til vanskeligheter forbundet med målsatte endringer av infrastrukturen i hæren, sjø- og luftforsvaret. Disse peker på at distriktpolitiske hensyn stedvis har veid så tungt at nedleggelser ikke lot seg gjennomføre, og at dette i sin tur førte til et dyr og unødvendig omfattende leir-, base- og stasjonsstruktur.⁷⁰

⁶⁷ Bogen og Håkenstad 2015: 106.

⁶⁸ Forsvarssjefen 2000: 28.

⁶⁹ Bogen og Håkenstad 2015: 117.

⁷⁰ Statskonsult 2006: 41.

Respondentene var i dette tilfellet 26 utvalgte informanter med god kunnskap om omstillingen i Forsvaret. En av de ikke navngitte representantene svarte på spørsmål om sitt syn på gjestående utfordringer at ”Omstillingen har lidd under ’Det militærkommunale kompleks’”, og at ”Handlingsrommet innenfor det politisk gangbare er begrenset, idet beslutninger (strukturvedtak) som har distriktsmessige konsekvenser har vist seg vanskelige å gjennomføre.”⁷¹ Et slikt utsagn kan isolert sett ikke tillegges vekt da det kun gjenspeiler én ansatts oppfatning av omstillingsprosessen. I dette tilfellet tyder det imidlertid på at denne ene ansatte uttrykte det som var gjengs oppfatning innenfor organisasjonen. At det blant de ansatte ble oppfattet som at distriktpolitiske hensyn bremset omstillingsprosessen, behøver ikke å bety at dette faktisk var tilfellet, men det er et tydelig signal om hvilket inntrykk de berørte hadde. Innenfor forsvarsdiskursen kan inntrykket av tilstanden i Forsvaret være vel så viktig som den faktiske tilstanden, noe som i økende grad ble brukt som politisk virkemiddel på 2000-tallet.

Omtrent samtidig som forsvarsstudien ble publisert la også Forsvarspolitisk utvalg (FPU) frem sin forsvarsanalyse. Utvalget bestod i likhet med FK90 av politikere med ulik bakgrunn og partitilhørighet, samt et knippe fagpersoner med spesiell kjennskap til enten Forsvaret eller sikkerhetspolitiske problemstillinger. Disse jobbet parallelt med forsvarsstudien, og kom til mange av de samme konklusjonene som forsvarssjefen. På enkelte områder var de imidlertid uenige. Der hvor forsvarsstudien anbefalte betydelige kutt i Heimevernet trakk FPU frem HVs ”helt spesielle stilling og lokale forankring” som et argument for å videreføre organisasjonen i samme størrelsesorden som tidligere.⁷² Argumentet var muligens ment å være militærfaglig, men fremstår like fullt som en distriktpolitisk legitimering av Heimevernet.

Begrepet distriktpolitiske hensyn ble ikke benyttet i FS2000. Til tross for dette, eller kanskje nettopp på grunn av dette, utløste studien en langt mer omfattende og polariserende forsvarsdebatt enn hva man tidligere hadde sett. Studien la opp til en omfattende sentralisering, og som forventet ble de foreslåtte nedleggelsene møtt med skepsis og kritikk. Dagbladet skrev samme dag som studien ble presentert at ”konsekvensene vil bli enorme når flere tjenestesteder forsvinner og tusenvis av arbeidsplasser kuttet.”⁷³ Generalløytnant Tønne Huitfeldt spurte i sin gjennomgang av forsvarsstudien i *Norsk Militært Tidsskrift* om det virkelig var ”nødvendig og

⁷¹ Statskonsult 2006: 47.

⁷² Græger 2016: 119.

⁷³ Dagbladet 2000.

forsvarlig å rasere det nasjonale forsvaret” slik FS2000 la opp til.⁷⁴ Huitfeldt var bærer av en forsvarskonservativ representasjon i diskursen, og en del av det som i kjølvannet av forsvarsstudien ble karakterisert som ”Generalopprøret”. Under parolen ”Gi Norge et tilstrekkelig Forsvar”, undertegnet 41 pensjonerte flaggoffiserer og over 1500 fremstående borgere en kampanje for å vise sin misnøye med kuttene i forsvarssektoren. I følge Bogen og Håkenstad hadde Generalopprøret liten gjennomslagskraft rent politisk, men det demonstrerte den stadig økende polariseringen i norsk forsvarsdiskurs.⁷⁵

I forbindelse med denne organiserte motstanden mot forsvarsledelsen ble det sådd tvil om de ulike representasjonenes motiver. Hva var det som gjorde at ikke bare tidligere yrkesmilitære, men også aktive politikere og samfunnsdebattanter gikk så hardt ut mot forsvarssjefens anbefalinger? Både Nina Græger og Sverre Diesen har gått langt i å antyde at alternative representasjoner i forsvarsdiskursen var styrt av vikarierende motiver.⁷⁶ I dette lå det en mistanke om at kritikk av operasjonelle og militærfaglige løsninger i realiteten var et forsøk på å opprettholde innarbeidede ordninger innenfor en tradisjonsbundet profesjon. Samtidig kunne man innenfor et slikt syn også hevde at det å bruke sikkerhetspolitiske argumenter for å fremme en fortsatt desentralisert forsvarsstruktur like gjerne var kamuflert distriktspolitikk.

Også bærere av forsvarsdiskursens hovedrepresentasjon ble beskyldt for å ha vikarierende motiver. I år 2000 var Sverre Diesens reformvennlige alternativ til den forsvarskonservative representasjonen i ferd med å bli den dominerende representasjonen i diskursen. Den allerede mye siterte flaggkommandøren Jacob Børresen sådde tvil om forsvarssjefens lojalitet til egen profesjon.⁷⁷ Dette baserte han på at den fagmilitære ledelsen etter 1998 hadde latt være å be regjeringen bevilge mer penger til Forsvaret, noe som det tross alt var tradisjon for i forbindelse med fremleggelse av forsvarsstudier. I stedet hadde Solli og Frisvold hatt en ressursbasert tilnærming til forsvarsstudiene, noe som innebar å planlegge ut fra de økonomiske rammene man faktisk hadde, og ikke de man helst skulle hatt. En slik tilnærming baserte seg på standpunktet om at det ikke var forsvarssjefens oppgave å drive politikk, det var det representantene på Stortinget som måtte gjøre. Dette var et resonnement som de aller fleste

⁷⁴ Huitfeldt 2000.

⁷⁵ Bogen og Håkenstad 2015: 121.

⁷⁶ Græger 2016: 23 og Diesen 2011: 10.

⁷⁷ Græger 2016: 246.

kunne stille seg bak. Samtidig var det legitimt å stille spørsmål ved hvem som skulle tale Forsvarets sak i møtet med politikerne dersom ikke forsvarssjefen gjorde det.

3.2 Langtidsplan av 2001

Arbeidet med Langtidsplan av 2001 (LTP01) ble igangsatt umiddelbart etter at forsvarssjefen og forsvarspolitisk utvalg hadde lagt frem sine rapporter. Selv om FS2000 hadde fokusert hovedsakelig på Forsvarets krigsstruktur ble rasjonalisering av fredsorganisasjonen ansett som nøkkelen til en vellykket omstilling i langtidsplanen. Den endelige strukturanbefalingen ble et kompromiss basert både på prinsippet om et terskelforsvar og et alliansetilpasset forsvar. Konsekvensene av dette kompromisset ble at ubalansen mellom ambisjon og ressurser vedvarte. Misforholdet mellom innretning av Forsvaret og organisasjonens oppgaver ble nå definert som en del av denne ubalansen. I lys av denne oppgavens problemstilling er det likevel den distriktpolitiske argumentasjonen i planen som er mest interessant.

Allerede i langtidsplanens innledende del ble det understreket at den sittende Arbeiderpartiregjeringen (Stoltenberg I) hadde høye distriktpolitiske ambisjoner. Det ble heller ikke lagt skjul på at de samme ambisjonene hadde påvirket arbeidet med langtidsplanen, til tross for at forsvarssjefen i sin studie ikke fant det formålstjenlig å ta slike hensyn:

Målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønstret og utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet [...] har vært en sentral faktor også i de avveininger som er gjort i forbindelse med utredningene av og anbefalingene om reduksjoner i Forsvarets fredsorganisasjon som fremmes i denne proposisjonen.⁷⁸

Dette var første gang at en regjering så eksplisitt uttalte at distriktpolitiske hensyn hadde vært en sentral faktor i forsvarsplanleggingen. At forsvarssjefen ikke tok hensyn til distriktpolitiske konsekvenser var i og for seg en naturlig konsekvens av hans mandat. Forsvarssjefen skulle først og fremst gjøre en militærfaglig vurdering, og gi forsvarsministeren sin anbefaling på bakgrunn av sikkerhetspolitiske og operative hensyn. Forsvarsministeren skulle på sin side ivareta regjeringens overordnede politiske prinsipper, noe som i dette tilfellet altså innebar å implementere de distriktpolitiske ambisjonene i forsvarsplanleggingen. Dette gjorde at generalen og departementet var på kollisjonskurs ved flere anledninger. Der hvor forsvarssjefen ønsket å sentralisere Forsvarets virksomhet for å sikre rekrutteringsgrunnlaget siktet

⁷⁸ Forsvarsdepartementet 2001: 75.

departementet mot å ”plassere en størst mulig del av den gjenværende virksomhet i distriktene heller enn i sentrale strøk.”⁷⁹

Til tross for noe uenighet rundt overordnede strategier fulgte langtidsplanen i all hovedsak opp anbefalingene fra FS2000. I de tilfeller det ble gjort unntak, fikk imidlertid disse unntakene relativt stor betydning for utviklingen i Forsvaret. Et eksempel på dette var opprettholdelsen av flyaktiviteten ved Andøya flystasjon som ble anbefalt nedlagt i forsvarsstudien. I langtidsplanen ble det presisert at basen lenge hadde vært ”et sentralt element i regionen og [...] en arbeidsplass med betydelige ringvirkninger”. Det ble videre konkludert med at basen skulle videreføres ”etter en samlet vurdering av operative konsekvenser, de økonomiske konsekvensene [...] og regionalpolitiske hensyn [...]”.⁸⁰ Selv om regionalpolitiske hensyn her nevnes som en del av vurderingen er grunnlaget ikke tilstrekkelig til å konkludere med at disse hensynene fikk avgjørende betydning for en videre drift på Andøya. I dette tilfellet veide spesielt de operative, men også de kortsiktige økonomiske konsekvensene tungt, noe også FS2000 delvis erkjente. Dette skulle likevel ikke bli siste gang Andøya flystasjon ble foreslått nedlagt, noe som vil utdypes ytterligere i kapittel 4.

Et annet eksempel på at langtidsplanen avvek fra anbefalingene i forsvarsstudien var regjeringens valg av Gardermoen som foretrukne luftforsvarsbase på Østlandet. I FS2000 anbefalte forsvarssjefen at den militære virksomheten på Gardermoen flystasjon ble lagt ned, og at transportflyene ble flyttet til Rygge. Regjeringen valgte imidlertid totalt motsatt løsning, og gikk inn for nedleggelse av Rygge og samlokalisering på Gardermoen. Dette ble begrunnet med at flytting til Rygge kun ville gi en begrenset innsparing og effektivisering, mens flytting til Gardermoen hadde ”stort potensial for reduksjon i driftskostnader.”⁸¹ Igjen er det vanskelig å karakterisere dette som et distriktspolitisk tiltak, i og med at beslutningen ble begrunnet med solide økonomiske og militærfaglige argumenter. Flyttingen medførte naturlig nok positive distriktspolitiske konsekvenser i Ullensaker kommune, men samtidig tilsvarende negative konsekvenser for Rygge kommune. Det fremstår derfor mindre sannsynlig at distriktspolitiske hensyn fikk avgjørende betydning for regjeringens og senere stortingets endelig avgjørelse.

⁷⁹ Forsvarsdepartementet 2001: 76.

⁸⁰ Ibid. 130.

⁸¹ Ibid. 133.

Blant de mer interessante tiltakene i langtidsplanen, med hensyn til denne oppgavens problemstilling, var forslaget om å opprette en felles vernepliktsforvaltning for Forsvaret på Hamar. Forslaget var unikt i den forstand at det, så langt denne oppgaven har avdekket, var eneste gangen etter den kalde krigen at Forsvarsdepartementet lot uttalte distriktpolitiske hensyn bli avgjørende for lokaliseringen av en avdeling: ”Departementet har derfor kommet til at det i dette tilfellet er riktig å legge vekt på regionalpolitiske forhold og vil utfra en samlet vurdering foreslå at Hamar velges som sted for det framtidige felles vernepliktsverk.”⁸² Lokaliseringen hadde riktignok ingen operativ betydning, og de økonomiske gevinstene eller fordelene ved andre alternativer var relativt beskjedne. Likevel kan beslutningen ansees som en bekreftelse på at distriktpolitiske argumenter har en gyldighet i forsvarsdiskursen, og at de i tilfeller hvor militærfaglige og økonomiske argumenter ikke gir en utvetydig løsning, kan tillegges avgjørende betydning.

I forsvarsdiskursens mer fremtredende alternative representasjoner var det nettopp dette man ønsket å forhindre. I forbindelse med langtidsproposisjonen lovet Kristin Halvorsen (SV) ”å stagge lokale krefter i eget parti dersom de viste tilbøyelighet til å alliere seg med offiserer for å påvirke vedtak om nedleggelser.”⁸³ Halvorsen ga her tydelige signaler om at hun aktet å innsnevre diskursens gyldighetsområde, og samtidig gå til kamp mot det militærkommunale kompleks. Distriktpolitisk argumentasjon skulle ikke være dimensjonerende for lokaliseringsdebatten. Også Sverre Diesen forsøkte å definere forsvarsdiskursens gyldighetsområde, noe han ble kraftig kritisert for. Daværende forbundsleder i Norges Offisersforbund, Peter A. Moe, skrev blant annet at ”han [Diesen] finner det opportunt å rakke ned på sin kritiker rent personlig ved å søke å gjøre hans argumenter latterlige.”⁸⁴ Slik mente Moe at Diesen forsøkte å marginalisere alternative representasjoner med den hensikt å ugyldiggjøre kritikken mot forsvarsledelsen og regjeringen.

Det fantes imidlertid representasjoner i diskursen som gikk i helt motsatt retning av de forsvarskonservative, også innenfor Forsvaret. Blant disse var enkelte fagforeninger som kritiserte den militære ledelsen for å ikke ha gått langt nok i omleggingen av Forsvaret. Det disse kritikerne ikke tok hensyn til var at Sverre Diesen faktisk ønsket å gjøre mer drastiske

⁸² Forsvarsdepartementet 2001: 170.

⁸³ Bogen og Håkenstad 2015: 128.

⁸⁴ Græger 2016: 253.

grep, men at forsvarssjefen mente at slike grep ville bli for vanskelige å få gjennomslag for i Stortinget. Forsvarssjefen fikk da også rett. Selv det noe mer konservative forsvarskonseptet som til slutt ble lagt frem var det vanskelig å skape bred politisk enighet rundt.

Stoltenberg-regjeringen med forsvarsminister Bjørn Tore Godal (2000–2001) i spissen, ønsket et bredt tverrpolitisk forlik om omstillingen i Forsvaret. Inspirert av de politiske prosessene i Danmark ønsket man en lovfestet og bunden finansiering av de væpnede styrker. Stortingsdebatten i forbindelse med langtidsplanen skulle imidlertid dreie seg mer om lokalisering, verneplikt og balansen mellom forsvar av eget territorium og ”out-of-area”-operasjoner i regi av Nato. Regjeringen var i mindretall og helt avhengig av støtte fra Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp) på Stortinget. SV gav sin støtte til langtidsplanen, om enn med visse forbehold, mens Sp var blant de forsvarskonservative, og ønsket en større forsvarsstruktur enn det langtidsplanen la opp til. Dette var også en naturlig følge av partiets distriktsvennlige profil. Under valgkampen i 2001 engasjerte Sp pensjonert viseadmiral og tidligere sjef for brigaden i Nord-Norge, Einar Skorgen som forsvarspolitisk rådgiver. Skorgen var svært kritisk til FS2000 og svekkelsen av territorialforsvaret. At Sp valgte å fokusere på svekkelsen av territorialforsvaret bidro til at motstanden mot den foreliggende langtidsplanen også ble en distriktpolitisk kampsak. Andre partier var også kritiske til de omfattende nedleggelsene og kraftige reduksjoner i det som ble oppfattet som essensielle kapasiteter. Som et direkte resultat av denne misnøyen måtte ambisjonen om et bredt forsvarspolitisk forlik til slutt legges død.

Selv om undertegnelsen av den endelige langtidsplanen reddet en rekke avdelinger og baser fra nedleggelse, møtte den kraftig kritikk fra flere hold. Norges Offisersforbund mente at langtidsplanen endte opp med å være ”[...] stikk i strid med hele formålet for forsvarsreformen.”⁸⁵ Aftenposten skrev på lederplass at det var ”ytterst beklagelig” at en ”historisk mulighet til å gjøre noe som virkelig monnet med vår sikkerhet og vår forsvarsevne” ble forspilt.⁸⁶ FFI-direktør Nils Holme viste sin misnøye med beslutningene som ble gjort på Stortinget ved å søke avskjed fra sin stilling. Etter hans syn innebar den nye langtidsplanen først og fremst en økning av Forsvarets utgifter.⁸⁷

⁸⁵ Bogen og Håkenstad 2015: 138.

⁸⁶ Aftenposten 2001.

⁸⁷ Bogen og Håkenstad 2015: 139.

At omstillingen ville bli kostbar, var alle parter innforstått med. I likhet med forsvarssjefen anslo regjeringen omstillingskostnadene de neste 20 årene til om lag 10 milliarder kroner. Av disse midlene skulle omtrent 250 millioner gå til ”å håndtere de regionale konsekvenser av omleggingen.”⁸⁸ Bruken av midlene skulle styres av Kommunal- og regionaldepartementet, men finansieres over Forsvarsdepartementets budsjett. Dette er vanskelig å tolke som noe annet enn en anerkjennelse av Forsvarets ansvar overfor kommuner som ble rammet av nedleggelse. En egen post på 250 millioner tilegnet regionale konsekvenser er vel det mest håndfaste beviset på at man i langtidsplanen av 2001 drev distriktpolitikk over forsvarsbudsjettet.

Arbeidet med Langtidsplan av 2001 ble igangsatt av en sentrumsregjering, gjennomført av en Arbeiderpartiregjering, og satt ut i live av en borgerlig regjering. Den kan i så måte sies å være et resultat av et tverrpolitisk samarbeid, til tross for at det brede forliket som forsvarsminister Godal ønsket seg uteble. Grunnene til at man ikke fikk til et forsvarsforlik, var mange. At langtidsplanen ble utarbeidet av en sosialistisk mindretallsregjering, for så å bli presentert i Stortinget for et forsvarskonservativt flertall hadde utvilsomt betydning. Selve prosessen med utarbeidelsen av FS2000 hadde vært toppstyrt, og fikk ganske raskt et elitepreg. Kun den øverste delen av lederapparatet ble hørt. Dette gjorde forsvarsstudien svært upopulær, spesielt innenfor fagmilitære kretser. Det faktum at den ute i distriktene også ble oppfattet som en systematisk sentralisering og rasing av opparbeidet forsvarsstruktur, gjorde at andre hensyn enn de rent militærfaglige ble vektlagt i diskursen. I tillegg ble opposisjonen og de alternative representasjonene drevet frem av forsvarspolitiske veteraner med stor innflytelse og gjennomslagskraft. Blant disse var Høyres forsvarspolitiske talsmann, Ingvald Godal, og tidligere leder av forsvarskomiteen, Hans J. Røsjorde (FrP). Sistnevnte var blant dem som mest innbitt hadde tviholdt på kystfortkapasiteten på 1990-tallet (som nevnt i kapittel 2). De siste kystfortene ble forøvrig lagt i møllposen (langtidslagret, og senere nedlagt) etter LTP01.

Et resultatet av forsvarsstudien og langtidsplanen var at Forsvaret fra begynnelsen av 2000-tallet i større grad ble innrettet etter Natos behov og ønsker. Med unntak av SV var samtlige stortingsparti i utgangspunktet positive til norsk Nato-medlemskap. Alliansens øvelser på norsk territorium ble av bærere av forsvarsdiskursens hovedrepresentasjonen ansett som noe

⁸⁸ Forsvarsdepartementet 2001: 82.

utelukkende positivt for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Disse øvelsene hadde liketil fått en distriktpolitisk dimensjon. I 2006 uttalte forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen (2005–2009, 2012–2013) at ”Slike øvelser er viktige sett fra flere ståsteder [...] og det tilfører betydelige midler til den lokale økonomien.”⁸⁹ Etter hvert som Nato ble sterkere involvert i de tidligere nevnte ”out-of-area”-operasjonene vokste imidlertid skepsisen til Norges engasjement i alliansen. Det ble blant annet stilt spørsmål ved hvilke motiver som lå bak alliansens offensive strategi.

Fram mot slutten av 2004 ble tilnærmet samtlige omstillingstiltak i langtidsplanen fulgt opp og gjennomført. Dette skulle imidlertid ganske raskt vise seg å være utilstrekkelig for å skape den tiltenkte økonomiske balansen. I den påfølgende langtidsplanen (LTP04) ble det derfor slått fast at omstillingen måtte fortsette. Dette var ikke nok til å forhindre at Hæren og FLO på nyåret måtte varsle et overforbruk på nærmere en milliard.⁹⁰ Denne saken ble en stygg ripe i lakken for forsvarsjef Frisvold og forsvarsminister Kristin Krohn Devold (2001–2005). Begge ble forøvrig erstattet innen noen måneder, men ikke som en følge av kostnadssprekken.

3.3 ”Diesens pedagogiske prosjekt”

”Det der, Diesen, det er det mest utkrøpne jeg har sett.”⁹¹ Ordene tilhører daværende leder av Stortingets forsvarskomiteé, Jan Petersen (H), og skal visstnok ha blitt uttalt i en uformell setting etter at Petersen hadde lest forsvarsstudien av 2007 (FS07). Studien blir av Bogen og Håkenstad referert til som ”Diesens pedagogiske prosjekt”, nettopp på bakgrunn av hvordan han valgte å ordlegge seg i studiens endelige rapport. Politikerne ble nær sagt tatt i skole innenfor eget fagfelt. I motsetning til hva han tidligere hadde gjort valgte Diesen, som nå var blitt forsvarsjef, å be politikerne bevilge mer penger. Likevel var det ikke det faktum at han gjorde det, men *måten* han gjorde det på som vakte oppsikt, og bidro til å skjerpe forsvarsdiskursen.

”Diesens pedagogiske prosjekt” ble egentlig igangsatt allerede med FS2000, og FS07 var således prosjektets logiske slutt punkt. Gjennom den ressursbaserte tilnærmingen hadde Diesen lagt frem for Stortinget hva slags forsvar det kunne få for sine faktiske bevilgninger, hverken mer eller mindre. I forsvarsstudien av 2007 presenterte Diesen ikke bare hvilket forsvar

⁸⁹ Græger 2016: 119.

⁹⁰ Bogen og Håkenstad 2015: 206.

⁹¹ Ibid. 241.

politikerne faktisk finansierte, men også hvilke kapasiteter som de *ikke* bevilget penger til. Samtidig tydeliggjorde han hvilke konsekvenser en fortsatt underfinansiering ville få:

En videreføring av det erfarne budsjettnivå de siste 15 år vil derfor ha meget negative konsekvenser for Forsvarets videre utvikling, og er i realiteten ensbetydende med en politisk beslutning om styrt avvikling av Forsvaret over tid.⁹²

En slik usminket og ærlig fremstilling var noe man tidligere ikke hadde sett i forsvarsstudier. Diesen nøyde seg imidlertid ikke bare med å konstatere at politikerne var i ferd med å avvikle Forsvaret. I studiens siste del gav han også en detaljert beskrivelse av progresjonen i avviklingen. I følge planen ville noen av Forsvarets mest folkekjære avdelinger som musikkorpene, garden og Heimevernet måtte legges ned allerede i løpet av de første årene av planperioden. I årene som fulgte ville avdeling etter avdeling legges ned, helt til man stod igjen med en etterretnings- og overvåkingsetat, samt løsrevne enkeltkapasiteter med svært begrenset evne til oppdragsløsning og samvirke. Budskapet var ikke til å misforstå, noe også Bogen og Håkenstad senere har påpekt: ”Ikke siden Bull-Hansens dager hadde noen forsvarssjef så ettertrykkelig malt fanden på veggen som Sverre Diesen gjorde i 2007.”⁹³

Diesen presenterte imidlertid også politikerne for en enkel løsning på det voksende økonomiske gapet mellom ressurser og ambisjoner, men denne fordret at man tok en rekke upopulære beslutninger. Dette innebar selvfølgelig en ny runde med sparekniven, en løsning som etter de siste årenes omfattende omstilling var vanskelig å selge inn, både på Stortinget og ute i distriktene. Forsvarssjefen innrømte at nedleggelse var omdiskutert, ”spesielt i kommuner og lokalsamfunn hvor Forsvarets virksomhet er økonomisk viktig.”⁹⁴ Samtidig kom han med følgende skoloring av landets beslutningstakere:

Dersom man skjermer baser av distriktspolitiske hensyn, vil det imidlertid forverre situasjonen på sikt – også hvis man legger rene distriktspolitiske hensyn til grunn. Dette skyldes at Forsvaret uansett må holde sine budsjetter. Dermed må man bare spare de samme beløpene ved i stedet å legge ned enda flere operative enheter, og dermed svekke den reelle forsvarsevnen ytterligere. I tillegg øker selvsagt da den funksjonelle ubalansen, ved at det blir enda flere overflødige baser i forhold til antall operative avdelinger.⁹⁵

Ordlyden i forsvarsstudien var virkningsfull og gjorde sitt til at Diesens pedagogiske prosjekt bar frukter. Jens Stoltenbergs andre regjering (Ap, SV, Sp), som nå hadde flertall på Stortinget,

⁹² Forsvarssjefen 2007: 4.

⁹³ Bogen og Håkenstad 2015: 240.

⁹⁴ Forsvarssjefen 2007: 8.

⁹⁵ Ibid. 9.

gikk inn for forsvarssjefens tilsynelatende enkle løsning. Dette innebar å gi Forsvaret ekstrabevilgninger på 800 millioner kroner, samtidig som Forsvaret selv måtte spare inn 600 millioner i drift de neste fire årene.⁹⁶ Dette skulle være tilstrekkelig til å holde økonomien i balanse, og unngå den varslede avviklingen. Diesens pedagogiske prosjekt var likevel ikke utelukkende vellykket. I den påfølgende langtidsplanen (LTP08) understreket regjeringen, stikk i strid med forsvarssjefens anbefalinger, at distriktspolitiske hensyn skulle være en del av forsvarsplanleggingen:

*Når statlige sektorer og virksomheter fornyes og moderniseres [...] kan dette få negative virkninger for de distrikts- og regionalpolitiske målene. Regjeringen har derfor lagt vekt på at disse forhold inngår i og blir tatt hensyn til i den helhetlige vurderingen av Forsvarets videre utvikling [...].*⁹⁷

Samtidig ble Forsvarets historiske rolle som samfunnsbygger og tradisjonsbærer understreket. At dette ble vektlagt i langtidsplanen var et tydelig signal om regjeringens distriktspolitiske ambisjoner, og at også forsvarsbudsjettet var ansett som et verktøy for å nå disse ambisjonene. Likevel gjorde de harde prioriteringene i langtidsplanen at regjeringen, og spesielt Senterpartiet, ble stilt til veggs på det som av opposisjonen ble oppfattet som avvik fra egne ambisjoner. I forbindelse med behandlingen av langtidsplanen i Stortinget stilte Per Ove Width (FrP) følgende spørsmål til Senterpartiets Alf Ivar Samuelsen:

*Senterpartiet er opptatt av distriktspolitikk. Senterpartiet er også medlem av en regjering som tilsynelatende er opptatt av nordområdesatsing. Hvordan kan da Senterpartiet forsvare at Olavsvern legges ned, en orlogsstasjon som blir brukt av våre NATO-allierte, også i stor grad til trening?*⁹⁸

Olavsvern var med sin strategiske beliggenhet inne i fjellet på Ramfjordnes utenfor Tromsø, Forsvarets eneste fullverdige ubåtbase nord for Bergen. Basen var sin tid finansiert med Nato-midler. Samuelsen svarte ærlig på spørsmålet fra FrP-politikeren, og innrømte at det var ”smertefullt å foreslå nedleggelse av Olavsvern”. Samtidig understreket han at dette var et nødvendig grep hovedsakelig fordi ”operativitet var prioritet nr. 1.”⁹⁹ I et diskursanalytisk perspektiv er denne ordvekslingen oppsiktsvekkende. At en representant for det mest distriktsvennlige politiske partiet, som også satt i posisjon, måtte forsvare hvorfor regjeringen ikke hadde tatt større distriktspolitiske hensyn i forsvarsplanleggingen var uvanlig. Kritikken

⁹⁶ Bogen og Håkenstad 2015: 254.

⁹⁷ Forsvarsdepartementet 2008: 109.

⁹⁸ Stortinget 2008: 3870.

⁹⁹ Ibid.

må ha opplevdes som urettmessig, all den tid regjeringen hadde strukket seg langt for å ta slike hensyn. Regjeringen med Arbeiderpartiet i spissen, var heller ikke fremmed for å berømme seg selv for de prioriteringene langtidsplanen innebar. Bendiks H. Arnesen (Ap) uttalte eksempelvis at han var glad for at Sørreisa fikk beholde kontroll- og varslingsstasjonen (CRC Sørreisa). Arnesen vektla blant annet at virksomheten var ”meget viktig for sysselsetting og virksomhet i denne lille kommunen”, et opplagt og utilsørt distriktpolitisk argument.¹⁰⁰ Arnesen benyttet samtidig anledningen til å ta et oppgjør med de stortingspolitikkerne som mente at forsvarspolitik og distriktpolitikk ikke måtte sammenblandes:

Gjennom arbeidet med den saken vi i dag behandler, har jeg ofte hørt at distriktpolitikk er underordnet, og at lokalisering ikke bør diskuteres så mye. Samtidig registrerer jeg at når det diskuteres lokalisering, kaster alle seg på. Det er ikke slik at det bare er distriktene som er opptatt av arbeidsplassene i Forsvaret, men det er distriktene som er aller mest sårbare når det gjøres vedtak om flytting av mange arbeidsplasser. Det er enhver ordførers bestemte plikt å gjøre oss oppmerksom på hvilke konsekvenser våre vedtak har for de lokalsamfunn som berøres. Jeg vil også si at Forsvaret har en sterk plass hos innbyggerne i våre distrikter. Toleransen er stor, og innbyggerne gjør sitt ytterste for at Forsvaret skal ha gode arbeidsforhold i de områdene de må bruke. Det er altså ikke slik at det å se forsvarspolitik og distriktpolitikk i sammenheng er en ulempe – snarere tvert imot.¹⁰¹

Debattinnlegget fikk stå uimotsagt, til tross for at representanter for både Høyre og Fremskrittspartiet gikk på talerstolen etter Arnesen. Dette vitner om at avstanden mellom partiene i posisjon og opposisjon i dette tilfellet var svært liten. Alle de største partiene på Stortinget var enige om at regjeringens nordområdesatsing måtte gjenspeiles i de prioriteringene som ble gjort i Forsvaret. Dette gjorde også at de distriktpolitiske hensynene i mange tilfeller ble sammenfallende med regjeringens overordnede strategi for den endelige langtidsplanen. Ordlyden i langtidsplanen ble samtidig det første tegnet på at de organisatoriske omveltningen i Forsvaret nå skulle følges opp av konsolidering og kontinuitet: ”Med denne langtidsplanen bringes omstillingen over i en ny fase med vekt på kontinuerlig utvikling og tilpasning til endringer i behov og rammebetingelser.”¹⁰² Dette skiftet skulle prege forsvarsdiskursen i sin helhet i årene som fulgte, noe som er temaet i det påfølgende kapitlet.

¹⁰⁰ Stortinget 2008: 3877.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Forsvarsdepartementet 2008: 11–12.

4 Prioritering og lokaliseringsdebatt

*Overordnet så ser vi allerede at det vokser fram en diskusjon om hvor basene skal ligge. Det har vi ikke råd til, vi må kunne se på dette basert på Forsvarets operative behov, det kan ikke bli en lokaliseringsdebatt.*¹⁰³ - Karsten Friis, NUPI

Etter åtte krevende år med reform og omstilling skulle langtidsplanen av 2008 markere overgangen til en ny fase i norsk forsvarsplanlegging. For Forsvarets del dreide de neste årene seg hovedsakelig om konsolidering og kontinuitet. Lovnadene fra Arbeiderpartiet om styrking av forsvarsbudsjettet ble i all hovedsak fulgt opp, og i 2012 erklærte statsminister Jens Stoltenberg omstillingen som ferdigstilt. Forsvaret ble liketil trukket frem som et mønstereksempel på vellykket reform og omstilling.¹⁰⁴ Det skulle imidlertid vise seg at statsministeren var for tidlig ute med å feire ferdigstillelsen.

Selv om Forsvaret i 2012 ikke var til å kjenne igjen fra det digre og desentraliserte kaldkrigsforsvaret gjenstod enda en rekke utfordringer. Det ble blant annet stilt spørsmål ved hvilke kapasiteter man hadde mistet og hvordan omstillingen hadde påvirket Forsvarets faktiske kampkraft. I dette henseende ble spesielt hærens beskjedne størrelse trukket frem som en stor svakhet. Allerede i 2008 hadde generalinspektør Robert Mood uttalt at Hæren samlet sett kun var i stand til å kontrollere én bydel i Oslo.¹⁰⁵ Det som hadde vært et enormt landsdekkende folkeforsvar var nå redusert til en nisjekapasitet med rundt 3 000 ansatte og 4 000 vernepliktige. Også de andre forsvarsgrenene hadde blitt skjært til beinet, uten at det økonomiske handlingsrommet hadde blitt merkbart større. Dette gjorde at årene som fulgte i stor grad ble preget av intern kamp om finansiering og harde politiske prioriteringer.

Kamp om prioritering er på ingen måte noe nytt fenomen i forsvarssammenheng, men det har i større grad enn tidligere preget forsvarsdiskursen de siste ti årene. Samtidig karakteriseres gjerne utviklingen i norsk forsvarspolitik etter 2008 som Forsvarets hjemkomst.¹⁰⁶ Bak dette ligger det en oppfatning av at Forsvaret etter en periode med internasjonalt engasjement i økende grad vektla sin tradisjonelle rolle som nasjonal kriseberedskap og territorialforsvar. Endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger samt konkrete hendelser både her hjemme og i

¹⁰³ Dagbladet 2016.

¹⁰⁴ Bogen og Håkenstad 2015: 320–322.

¹⁰⁵ Mood 2008.

¹⁰⁶ Bogen og Håkenstad 2015: 322, Græger 2016: 273.

utlandet, har ført til et økt fokus på egne nærområder. Krigen i Georgia i 2008 og terrorangrepet 22. juli i 2011 er eksempler på hendelser som gjorde at Forsvarets evne til suverenitetshevdelse igjen ble diskutert. Begrepet krigsførebyggende terskel ble tatt i bruk i Harald Sundes fagmilitære råd fra 2011 (FMR11), og utgjorde et sentralt element i langtidsplanen av 2012 (LTP12).¹⁰⁷ Dette markerte det som av flere har blitt betegnet som en tradisjonell reorientering i norsk forsvarsplanlegging.¹⁰⁸ I denne reorienteringen ligger det en tanke om at militær tilstedeværelse og deployering av relevante kapasiteter bidrar til å sikre nasjonale interesser.¹⁰⁹ Relevante kapasiteter er i denne sammenhengen moderne våpenplattformer med høy kampkraft og kort responstid, herunder eksempelvis kampfly, fregatter og stormpanservogner. Alle disse kapasitetene har krevd betydelige investeringer og dertil nedprioritering av andre kapasiteter.

Store investeringer har også ført til økt behov for interneffektivisering og reduksjoner på driftssiden. Stasjoner og garnisoner som tidligere utgjorde kjernen i Forsvarets basestruktur ble plutselig truet av nedleggelse. Det er på bakgrunn at dette at det siste tiåret kan sies å ha vært preget av lokaliseringsdebatt. Som dette kapittelet vil vise har spesielt tre konkrete og til dels sammenhengende debatter vært dominerende i norsk forsvarsdiskurs, helt frem til 2018.

4.1 Valg av kampflybase

8. juni i 2009 vedtok Stortinget å investere i Lockheed Martins femtegenerasjons kampfly av typen F-35. Disse moderne og etter sigende teknisk overlegne kampflyene skulle erstatte luftforsvarets aldrende F-16. Investeringen skulle ikke tynge forsvarsbudsjettet, men finansieres med tilleggsbevilgninger. Likevel ble det tidlig stadfestet at de nye kampflyene ville medføre ekstra årlige driftskostnader i hundremillionersklassen. For å bøte på ytterligere ekstrakostnader ble det allerede i langtidsplanen fra året før (LTP08) antydnet at det i fremtiden kunne bli aktuelt å samle luftforsvarets kampfly til én base: ”En samling av kampfly, luftvern og basesett tilknyttet Luftforsvaret til én base i fremtiden kan være fornuftig i et langsiktig perspektiv. [...] Et slikt tiltak vil også kunne gi betydelig økonomisk innsparing [...]”¹¹⁰ De norske kampflyene var på dette tidspunktet stasjonert på hovedflystasjonene Bodø og Ørland.

¹⁰⁷ Forsvarsdepartementet 2012: 7, 8, 12, 14, 16, 21, 31, 34, 38 osv.

¹⁰⁸ Bogen og Håkenstad 2015: 323.

¹⁰⁹ Forsvarssjefen 2011: 7.

¹¹⁰ Forsvarsdepartementet 2008: 100.

I forsvarsstudien av 2007 (FS07) anbefalte forsvarssjef Sverre Diesen å legge ned Ørland flystasjon og flytte all virksomhet til Bodø. Anbefalingen baserte seg på forutsetningen om at en samlokalisering av kampflyene lengre sør enn Bodø nødvendigvis måtte medføre opprettelse av en fremskutt kampflybase i Nord-Norge. Kampflyene i Bodø er i rullerende QRA-beredskap (Quick Reaction Alert), noe som innebærer 15 minutters responstid for å avskjære og identifisere utenlandske fly utenfor kysten av Nord-Norge. Ved å flytte samtlige kampfly lengre sør, ville luftforsvarets evne til å gjennomføre dette oppdraget bli betydelig svekket. Forsvarssjefen anså det derfor som et ufravikelig krav at Forsvaret opprettholdt sine kampflykapasiteter i nord, noe som gjorde Bodø til det naturlige valget i en enbaseløsning. Basene Andøya, Bardufoss og Evenes ble vurdert som alternative flybaser. Alle tre ble imidlertid ansett som uegnede på bakgrunn av uforholdsmessig store investeringsbehov i tilknytning til infrastruktur og støydempende tiltak. Forsvarssjefen konkluderte derfor med at Bodø burde opprettholdes, mens virksomheten ved Ørland hovedflystasjon burde avvikles i perioden 2009–2012, og helst så raskt som mulig.

Forsvarssjefens anbefaling ble ikke overraskende dårlig mottatt av det fagmilitære miljøet på Ørlandet. Lokalpolitikere i regionen mente anbefalingen var lite gjennomtenkt. I en stortingsdebatt kom Trøndelags-representanten Gunn Karin Gjøl (Ap) med følgende uttalelse:

I Forsvarsstudien foreslår forsvarssjefen at Ørland hovedflystasjon skal nedlegges, og at virksomheten skal flyttes til Bodø. Et samlet politisk miljø i Trøndelag stiller seg helt uforstående til et slikt forslag, ikke ut fra en distriktpolitisk begrunnelse, men ut fra rent forsvarspolitiske og militærfaglige begrunnelser.¹¹¹

At Gjøl anså det som nødvendig å presisere at det ikke var distriktpolitiske argumenter som lå til grunn for deres skepsis, gir et hint om at slike argumenter fortsatt var ansett som gyldige, dog sekundære, i lokaliseringsdebatten. Lokalpolitikerne ønsket å formidle at de, til tross for sine distriktpolitiske motiver, vektla forsvarspolitiske og militærfaglige begrunnelser i sin argumentasjon. Dette tilsynelatende som en manifestering av egen objektivitet. Gjøl argumenterte videre for å opprettholde Ørland hovedflystasjon som del av en tobaseløsning:

Det å ha bare én base kan lett sette oss ut av funksjon – og sette oss i en svært sårbar situasjon. Vi har eksempler fra denne vinteren, da kampflyene i Bodø ikke kunne komme på vingene på grunn av dårlig vær. Ørland fikk oppdraget, å avskjære russiske fly. Jeg håper derfor at Regjeringa kommer tilbake til Stortinget med et forslag om at både Ørland og Bodø opprettholdes som kampflybaser.¹¹²

¹¹¹ Stortinget 2008: 3893.

¹¹² Ibid.

Dette utsagnet illustrerer en av utfordringene med forsvarsdiskursen som Sverre Diesen gjentatte ganger har påpekt. De ulike aktørene, det være seg både politikere og fagfolk, diskuterer Forsvarets basestruktur og militære kapasiteter på bakgrunn av svært ulike premisser. Når forsvarssjefen foreslo å legge ned Ørland flystasjon la han til grunn at Luftforsvaret kun skulle operere fra én base, og at det ikke fantes midler til å videreføre begge baser. Gjøl ønsket seg en tobaseløsning og argumenterte derfor for å opprettholde Ørland, uten å vektlegge at bakgrunnen for forsvarssjefens anbefaling var at man ville frigjøre driftsmidler ved å operere med kun én kampflybase. Gjøl's argumentasjon var militærfaglig forankret, men hun argumenterte likefullt for noe som i denne sammenhengen ikke var ansett som et reelt alternativ. Argumentasjonen hadde likevel effekt. Stortinget fulgte ikke opp forsvarssjefens anbefaling. Den offisielle begrunnelsen var usikkerheten knyttet til gjennomføringen av tiltaket, spesielt med hensyn til hvilke investeringer som var påkrevd med innfasingen av nye kampfly. Avgjørelsen ble derfor skjøvet frem i tid. I LTP08 nøyde Stoltenberg II-regjeringen seg med å konstatere at ”inntil videre videreføres de aktuelle virksomhetene ved Bodø og Ørland hovedflystasjoner [...]” Basestrukturen ble i de neste årene gjenstand for omfattende analyse- og utredningsvirksomhet.

På våren i 2010 ferdigstilte Asplan Viak en distriktsmessig konsekvensutredning av nedleggelse av Bodø og Ørland hovedflystasjon (DKU Ørland Bodø). Utredningen var bestilt av Forsvarsdepartementet som et ledd i vurderingen av alternativer knyttet til valg av fremtidig kampflybase. I den 45 sider lange sluttrapporten ble de forventede konsekvensene for først og fremst sysselsetting og folketall i de berørte kommunene behørig dokumentert og analysert. Konklusjonen var entydig. Konsekvensene av en nedleggelse på Ørland ville ”representere en betydelig relativ reduksjon i arbeidsplasser og folketall”, mens en tilsvarende nedleggelse i Bodø ville representere ”en merkbar, men neppe u håndterlig mindrevekst i folketall og sysselsetting.”¹¹³ Flere arbeidsplasser ville gå tapt i Bodø enn i Ørlandet-regionen, men samtidig ville Bodø-regionen med sitt befolkningsgrunnlag og mer allsidige næringsgrunnlag relativt sett tåle dette tapet bedre.¹¹⁴ Dermed talte de distriktsmessige hensynene for at Ørland burde bli valgt som kampflybase. Det var likevel en rekke momenter som gjenstod å utrede.

¹¹³ Forsvarsdepartementet 2010: 45.

¹¹⁴ Ibid. 40, 45.

Drøyt halvannet år etter DKU Ørland Bodø avga Forsvarsbygg en strategisk konsekvensutredning til Forsvarsdepartementet. I denne utredningen ble tre ulike enbaseløsninger vurdert (Bodø, Evenes, Ørland), i tillegg til ulike kombinasjoner av de tre basene i en tobaseløsning. Utredningen var avgrenset til å omhandle konsekvenser tilknyttet støy, landskap, naturmiljø, kulturminner og reindrift. Som i utredningen fra året før kom Ørland best ut: ”Etter Forsvarsbyggs oppfatning er alternativ 3a Ørland V1 mest gunstig alternativ for lokalisering av ny kampflybase under hensynstagede til både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser.”¹¹⁵ Alternativ 3a Ørland V1 innebar at Ørland flystasjon ble valgt som kampflybase og at rullebanen samtidig ble forlenget. Til tross for at Forsvarsbygg karakteriserte dette som en enbaseløsning, forutsatte alternativ 3a at det skulle etableres en fremskutt base i nord. Kostnadene av en slik etablering var ikke tatt med i beregningene. Dermed anbefalte Forsvarsbygg i realiteten en tobaseløsning, hvor en større andel av flyoperasjonene (90%) ble lagt til hovedflystasjonen, mens den fremskutte basen var tiltenkt å ivareta QRA-beredskapen. Dette ble et av ankepunktene for de som kritiserte Forsvarsdepartementets beslutningsgrunnlag. Den anbefalte løsningen ble oppfattet som et kompromiss, delvis for å ivareta regjeringens nordområdesatsing og til dels fordi Ørland ikke oppfylte de operative kravene til en QRA-base.

I forsvarssjefens fagmilitære råd av 2011 valgte nyutnevnt forsvarssjef Harald Sunde (2009–2013) likevel å anbefale en ren enbaseløsning. Sunde var grunnleggende uenig med sin forgjenger i spørsmålet om luftforsvarets basestruktur, og i løpet av fire år var den fagmilitære anbefalingen snudd på hodet. Forsvarssjef Sunde baserte seg på departementets utredningsarbeid når han i sitt fagmilitære råd konkluderte med at ”den samlede vurderingen av de alternative basene for Forsvarets nye kampfly, tilsier at kampflyene, inkludert QRA-beredskapsflyene, lokaliseres på Ørland.”¹¹⁶ Sunde understreket samtidig at denne løsningen var ”basert på en vurdering av operative forhold knyttet til styrkeproduksjon og operasjoner, kostnader til investering og drift, samt en vurdering av de viktigste konsekvensene som følger av de ulike lokaliseringalternativene.”¹¹⁷ At QRA-flyenes evne til å operere i luftrommet utenfor kysten av Troms og Finnmark ville bli svekket, ble altså ikke vektlagt.

Umiddelbart etter at forsvarssjefens fagmilitære råd ble lagt frem startet arbeidet med

¹¹⁵ Forsvarsbygg 2011: 104.

¹¹⁶ Forsvarssjefen 2011: 19.

¹¹⁷ Ibid. 18.

Langtidsplan av 2012. Samtidig mobiliserte lokalpolitiske krefter i Bodø. Påtroppende ordfører Ole Henrik Hjartøy (H) formante den nordlige landsdelen til å samle seg bak kravet om å beholde Bodø som kampflybase. ”Det ser ut som man har glemt en viktig årsak til hvorfor vi kjøper flyene, nemlig militær tilstedeværelse i nord.”¹¹⁸ Ordføreren fikk støtte fra byrådet i Tromsø. I en høringsuttalelse til forsvarssjefens fagmilitære råd skrev et samlet byråd at dersom man skulle velge kun én kampflybase burde valget falle på Bodø. Om valget av Ørland som hovedbase skrev byrådet at ”dette fremstår som et forslag med mer karakter av budsjett-kamp i stedet for reell prioritering. Vi vil bare minne om at den forrige forsvarssjefen anbefalte at all kampflykapasitet burde samles i Bodø [FS07].”¹¹⁹ I en pressemelding i etterkant av høringsuttalelsen fulgte byrådsleder Øyvind Hilmarsen opp med å påpeke at ”det kan ikke være slik at de økonomiske rammebetingelsene er den fremste fagmilitære drivkraften.”¹²⁰ Byrådets henvisning til den tidligere forsvarsstudien eksemplifiserer en av de virkelig store utfordringene med langtidsplanlegging i Forsvaret. Prosessen kan ofte oppfattes som rotete og preget av omkamp og mangel på kontinuitet. Samtidig fremstår de endelige proposisjonene som resultat av politiske hestehandler og den til en hver tid sittende forsvarssjefens agenda.

Til tross for Bodø-ordføreren forsøk på regionalpolitisk samling var det ikke alle i landsdelen som stilte seg bak ham. På Andøya valgte ordfører og partikollega Jonni Solvik (H) å støtte Ørland som kampflybase. Solvik var uenig med ordfører Hjartøy og byrådet i Tromsø i at behovet for militær tilstedeværelse i nord var et argument for Bodø som kampflybase: ”Det som handler om suverenitetshevdelse og tilstedeværelse i nord er det jo Kystvakta og Orionskvadronen som leverer. [...] Kampflyene står for en helt annen oppgave.”¹²¹ Samtidig må det understrekes at Andøy-ordføreren kan tenkes å ha hatt egne motiver for å ikke støtte Bodø. På Andøya håpet man at dersom Ørland ble valgt som hovedbase ville dette tvinge gjennom etablering av en fremskutt QRA-base i nord. Dersom Bodø ble nedstemt som hovedbase, kunne basen for QRA-beredskap i et slikt resonnement likegodt legges til Andøya flystasjon. Det ble imidlertid ikke slik, og Andøya-samfunnet skulle i det hele tatt komme svært dårlig ut av denne og den påfølgende lokaliseringsdebatten.

¹¹⁸ VG 2011.

¹¹⁹ Harstad Tidende 2012a.

¹²⁰ Avisa Nordland 2012.

¹²¹ Harstad Tidende 2012b.

Som nevnt i kapittel 2 ble det på 1980- og 1990-tallet gitt uttrykk for at forsvarsdiskursen led under det militærkommunale kompleks. Før den omfattende omstillingsprosessen ble iverksatt fikk man imidlertid aldri noe håndfast bevis på at dette var tilfellet, men i årene som fulgte ble det mer aktuelt å snakke om militærkommunale forbindelser. Mens lokaliseringdebatten raste i 2012, gikk daværende leder for Norges Offisersforbunds lokallag i Bodø ut og støttet ordførerens budskap. Dette var et av flere eksempler på at lokalt forsvarspersonell åpent opponerte mot forsvarssjefens anbefaling. I likhet med da Robert Mood uttalte seg om status i Hæren, opplevde forsvarsledelsen dette som illojalt. Den militærkommunale samlingen hadde likevel ingen utslagsgivende effekt, hverken i Bodø eller på Stortinget.

14. juni 2012 besluttet Stortinget som forventet at Ørland flystasjon skulle bli hovedbase for de nye kampflyene. Samtidig ble det bestemt at Evenes lufthavn skulle være fremskutt base og lokasjon for Forsvarets fly i QRA-beredskap. At løsningen med en fremskutt base ble tatt inn i langtidsplanen skyldtes at regjeringen valgte å vektlegge operative hensyn:

En samling av alle kampfly til Ørland vil imidlertid innebære en redusert evne totalt sett sammenlignet med dagens løsning, særlig med hensyn til rekkevidde, reaksjonstid og holdetid til operasjoner lengst i nord. [...] En fremskutt operasjonsbase med QRA i nord gir noe av tobaseløsningens operative fortrinn samtidig som løsningen vil gi tilnærmet de samme stordriftsfordelene som ved en ren enebaseløsning [...].¹²²

Argumentene for at Ørland ble foretrukket på bekostning av Bodø var i følge langtidsplanen at lokaliseringen ga ”tilstedeværelse av en betydelig militær kapasitet og evne i Sør- og Midt-Norge, med kort avstand til befolkningstette områder, hovedstaden og oljeressurser i Nordsjøen og utenfor Vestlandet.”¹²³ I tillegg ble lite sivil lufttrafikk og tilgangen på øvingsområder uten restriksjoner trukket frem som operative fordeler ved Ørland. Evenes ble vurdert som det beste alternativet til en fremskutt operasjonsbase på bakgrunn av basens beliggenhet, eksisterende infrastruktur, og relativt små investeringskostnader i forbindelse med mottak av nye kampfly.¹²⁴

Som innspill til langtidsplanen fremmet Høyre et forslag om å utrede en løsning hvor Bodø ble fremskutt operasjonsbase i stedet for Evenes. Dette fikk Arbeiderpartipolitiker Sverre Myrli til å anklage Høyre for å drive distriktspolitikk når de diskuterte forsvarspolitik: ”Høyre vil ikke

¹²² Forsvarsdepartementet 2012: 83.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

gjøre noen endringer i Luftforsvarets basestruktur – alt skal være som i dag. [...] Sjølvsagt er Forsvaret viktig for mange lokalsamfunn, men Forsvaret må aldri bli en avansert form for Distriktenes utbyggingsfond”, uttalte Myrli i stortingsdebatten.¹²⁵ Forslaget fra Høyre ble nedstemt med 65 mot 36 stemmer, og det endelige vedtaket om kampflybase ble gjort.

Å ta stilling til hvorvidt valget av Ørland som kampflybase og Evenes som fremskutt operasjonsbase var riktig eller galt ligger utenfor denne oppgavens målsetting. I henhold til oppgavens problemstilling er det likevel relevant å drøfte hvorvidt og eventuelt i hvilken grad distriktpolitiske hensyn har påvirket prosessen og det endelige vedtaket. Som Nina Græger påpeker, ”kampen om lokalisering av ny hovedbase for kampflyene er interessant fordi den viser at lokalpolitiske argumenter fremdeles har gyldighet i diskursen [...]”.¹²⁶ I dette henseende er det verdt å merke seg at de distriktpolitiske konsekvensene ble utredet før man i det hele tatt hadde drøftet hvorvidt en enbaseløsning var operativt og militærfaglig tilfredsstillende. De distriktpolitiske konsekvensene av en eventuell nedleggelse bygget også opp under Ørland som det beste alternativet som fremtidig kampflybase. Samtidig er det vanskelig å konkludere med at de distriktsmessige hensynene fikk avgjørende betydning, i og med at både økonomiske, miljømessige, strategiske og operative argumenter tilsynelatende støttet opp under Ørlandet som det beste alternativet.

Av de som opponerte mot nedleggelsen av Bodø flystasjon ble det underveis og i ettertid sådd tvil om det tallmaterialet som lå til grunn for stortingets endelige vedtak. Spesielt de kostnadsberegningene som ble gjort i forbindelse med støyreducerende tiltak ble kritisert. Det kan i denne sammenheng nevnes at investeringskostnadene ved Ørland flystasjon økte betraktelig etter at vedtaket ble gjort, og enkelte røster hevdet sågar at prosjektet var i ferd med å resultere i en voldsom kostnadsoverskridelse.¹²⁷ Dette gikk den sittende, borgerlige regjeringen ut og avviste i 2014:

Det som av flere nå fremstilles som en økning, er snarere investeringsbehov som var kjent for Stortinget i tilknytning til behandlingen av langtidsplanen. [...] Uansett om Bodø eller Ørland ble valgt som kampflybase, måtte vi ha gjennomført en omfattende modernisering av resten av basen, ut over det som bygges nytt for de nye kampflyene, F-35. Disse kostnadene utgjør altså ikke noen kostnadssprekk, men er kjente fremtidige investeringskostnader.¹²⁸

¹²⁵ Græger 2016: 298.

¹²⁶ Ibid. 297.

¹²⁷ Se for eks. Aldrimer.no 2018.

¹²⁸ Regjeringen 2014.

Her viste regjeringen altså til ekstra investeringsbehov som ikke var en del av det opprinnelige regnestykket, og som ville ha oppstått uavhengig av hvilken baseløsning som ble vedtatt. Det at enkelte i debatten antyder at investeringsbehovene ville vært betydelig mindre i Bodø, kan således skyldes manglende innsikt i de militærfaglige vurderingene som ligger til grunn for disse investeringene. Eksempelvis har det blitt hevdet at man kunne spart enorme summer ved å benytte seg av eksisterende flyshelter.¹²⁹ Dette argumentet har imidlertid blitt tilbakevist av Forsvarsbygg, som har presisert at de eksisterende shelterne ikke egner seg til å huse de nye kampflyene.¹³⁰ Likevel har slike spekulasjoner klart å skape mistanke om at regjeringen og Stortinget har hatt vikarierende motiver for å velge Ørland som kampflybase. Det er imidlertid vanskelig å se at disse motivene har vært av distriktpolitisk art, all den tid de distriktpolitiske fordelene ved Ørland ble tydelig kommunisert.

I den grad politikerne faktisk hadde vikarierende motiver for å favorisere Ørland som kampflybase, er det mer nærliggende å tro at disse hadde et preg av sikkerhets- og storpolitikk. Under den kalde krigen var avskrekking og beroligelse et sentralt begrepspar, og med det siste tiårets sikkerhetspolitiske utvikling bør man ikke utelukke at disse igjen kan gjøre seg gjeldene i norsk sikkerhetspolitikk. Enkelte vil nok hevde at begrepsparet stadig er aktuelt.¹³¹ Å flytte hovedbasen for kampfly, og dermed også majoriteten av kampflyene sørover fra Bodø til Ørland ville i en slik sammenheng være et tiltak godt egnet til å berolige Russland. Samtidig kan en kraftsamling på Ørland også være et signal om at Norge stiller sine kapasiteter til disposisjon for Nato. Deltakelsen i Libya i 2011 og Baltikum i 2015 er gode eksempler på hvordan norske jagerfly utgjør et ettertraktet og relevant styrkebidrag til alliansen.¹³²

Å få fullstendig oversikt over lokaliseringsdebatten om valg av hovedbase for luftforsvarets nye kampfly er utfordrende. På bakgrunn av det kildematerialet som benyttes i denne oppgaven kommer det tydelig frem at det fantes økonomiske, strategiske og militærfaglige argumenter for å velge Ørland som hovedbase. At distriktpolitiske hensyn også har påvirket prosessen utelukkes ikke, men samtidig oppleves disse totalt sett å være sammenfallende med de operative

¹²⁹ Et flyshelter er en armert betongbunker for lagring av jagerfly.

¹³⁰ Aftenposten 2015b.

¹³¹ Hanne Helèn Bragstad skrev i 2016 en mastergradsavhandling om avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk etter 2008.

¹³² I 2011 deltok seks norske jagerfly i bombingene av Libya. Fra mai til september i 2015 hadde norske fly ansvaret for å ivareta QRA-beredskapen over de baltiske landene, på vegne av Nato.

argumentene for den endelige løsningen. Det at man gjennom hele prosessen tilsynelatende favoriserte en enbaseløsning, og i realiteten endte opp med en tobaseløsning gir imidlertid grunn til å stille spørsmål ved innsparingspotensialet ved å velge Evenes kontra Bodø. Spesielt når man tar med i regnestykket at Evenes i utgangspunktet var nedlagt som militær flystasjon. Dette spørsmålet leder oss inn i den neste lokaliseringsdebatten.

4.2 Andøya vs. Evenes

Lokaliseringsdebatten om Andøya og Evenes er en forlengelse av debatten rundt valg av kampflybase, og en debatt som i 2018 stadig pågår. I forbindelse med investering i nye kampfly ble det klart at luftforsvarets basestruktur måtte gjennom en omfattende reduksjon hvor ingen baser var uunnværlige. Andøya flystasjon var i utgangspunktet en strategisk viktig base, hovedsakelig fordi Luftforsvarets MPA-kapasiteter (Marine Patrol Aircraft) ble driftet fra denne basen. Da Evenes ble valgt som fremskutt operasjonsbase for de nye kampflyene ga dette forsvarsledelsen muligheten til å gjøre ytterligere rasjonalisering i basestrukturen. Ved å samlokalisere MPA og QRA-flyene ved én base kunne Forsvaret oppnå stordriftsfordeler. I og med at Evenes var vedtatt som kampflybase, og Andøya i den tidligere lokaliseringsdebatten var avskrevet, måtte den beste løsningen rent økonomisk være å flytte MPA-kapasiteten til Evenes. Denne løsningen tok imidlertid ikke hensyn til at lokalsamfunnet på Andenes er bygd opp rundt basen. En nedleggelse ville føre til store negative ringvirkninger for lokalsamfunnet.

I mer enn førti år har Andøya flystasjon vært hjørnesteinsbedrift i lokalsamfunnet og arbeidsplass for opp mot 400 ansatte på Andenes. Så, i en Brennpunkt-dokumentar i 1999, ble det hevdet at Forsvaret kunne spart opp mot 100 millioner i året ved å legge ned flystasjonen.¹³³ I dokumentaren ble blant annet daværende Generalinspektør for Luftforsvaret Per-Oscar Jacobsen og NUPI-forsker Iver B. Neumann intervjuet. Førstnevnte gikk langt i å antyde at Forsvaret opprettholdt driften på Andøya og andre flystasjoner av distriktpolitiske hensyn, noe også politikerne som skulle vedta Forsvarets planer visstnok hadde forventninger om:

Vi har nettopp fått i gjennom prosjekt Fønix, som går på en større omorganisering i Luftforsvaret, og den er koordinert med våre allierte. [...] Det er helt klart at vi når vi la den planen skjelte til distriktpolitiske bindinger. Vi må se i øynene hva som er mulig å få politisk i gjennom når vi legger en slik plan.¹³⁴

¹³³ NRK 1999.

¹³⁴ Ibid.

Generalinspektøren sa aldri at Andøya burde legges ned, men dokumentaren levnet et inntrykk av at dersom de økonomiske og militærfaglige hensynene hadde fått avgjørende betydning ville nedleggelsen blitt en realitet. Neumann på sin side argumenterte i nokså sterke ordelag for at de forsvarspolitiske og distriktspolitiske bindingene var et produkt fra den kalde krigen, og at det nå var på høy tid at disse bindingene ble brutt:

Generelt sett så finnes det ikke lenger noen god forsvarspolitisk grunn til å opprettholde bosettingen i Nord-Norge. Det kan være en rekke andre grunner, som har med økonomi og moral og slikt å gjøre, men de forsvarspolitiske grunnene er langt på vei borte. Det betyr at vi ikke kan holde oss med en forsvarspolitikk som brukes som distriktspolitisk virkemiddel, for da bruker vi penger bare tilsynelatende på Forsvaret, mens de faktisk brukes distriktspolitisk [...].¹³⁵

Neumann behandlet forsvarspolitikk og distriktspolitikk som to adskilte størrelser, noe som står i sterk kontrast til det denne oppgaven har vist så langt. Gjennom hele perioden, fra den kalde krigens slutt og frem til i dag, har det vært en rekke eksempler på at forsvars- og distriktspolitikken har tette forbindelser. Neumann var likevel ikke alene om å mene at Forsvaret ikke kunne ta distriktspolitiske hensyn i forbindelse med langtidsplanleggingen, noe Brennpunkt-dokumentaren også søkte å formidle. Budskapet var at Forsvaret ved å gjøre enkle grep kunne spare driftsmidler i hundremillionersklassen, men den noe ensidig økonomibaserte fremstillingen dempet den politiske gjennomslagskraften.

Bare noen måneder etter at Brennpunkt-dokumentaren ble sendt på NRK avga forsvarssjef Sigurd Frisvold og ”arkitekt” Sverre Diesen sin forsvarsstudie (FS2000) til departementet. Forsvarssjefens anbefalinger tatt i betraktning, antyder tidspunktet og innholdet i dokumentaren at den baserte seg på lekkasjer fra den kommende forsvarsstudien, uten at det foreligger håndfaste beviser for dette. Bogen og Håkenstad har likevel hevdet at noen vel plasserte lekkasjer i forkant av publisering var i tråd med Sverre Diesens strategi for å skape blest rundt studien.¹³⁶ Uten å dvele for lenge ved dette kan det konstateres at det i FS2000 ble anbefalt å legge ned Andøya flystasjon og flytte all virksomhet til Bodø:

Flyene foreslås flyttet fra sin nåværende base på Andøya til Bodø flystasjon. Dette innebærer betydelige investeringer i Bodø, pga den spesialiserte infrastrukturen som Orion-maskinene krever. Isolert sett og på kort sikt fremstår dette derfor ikke som lønnsomt. På lengre sikt er imidlertid Luftforsvaret avhengig av å komme ned på en mindre stasjonsstruktur, og drive spesielt flyaktiviteten fra færre stasjoner enn i dag. Det er i dette perspektiv den maritime skvadronen anbefales flyttet til Bodø.¹³⁷

¹³⁵ NRK 1999.

¹³⁶ Bogen og Håkenstad 2015: 238.

¹³⁷ Forsvarssjefen 2000: 27.

Anbefalingen oppleves i ettertid som noe problematisk fordi det var de økonomiske og ikke de operative hensynene som veide tyngst i denne saken. Dette til tross for at det på kort sikt ble ansett som direkte ulønnsom. Som nevnt i kapittel 4 valgte imidlertid regjeringen å ikke følge opp forsvarssjefens anbefaling. I langtidsplanen av 2001 (LTP01) ble det understreket at de operative fordelene talte for en videreføring av basen på Andøya. En flytting til Bodø ville medføre betydelige investeringskostnader, og kortere flytid i operasjonsområdet. I tillegg var Andøya flystasjonen den eneste i landsdelen med en ekstra tverr-rullebane (en opplagt operativ fordel), samt at basen også ble benyttet til forhåndslagring av utstyr for allierte avdelinger. I langtidsplanen ble også distriktpolitiske hensyn brukt som argumentasjon for videre drift: ”Andøya flystasjon har lenge vært et sentralt element i regionen og er en arbeidsplass med betydelige ringvirkninger.”¹³⁸

Etter LTP01 var det stille rundt Andøya i flere år. I langtidsplanleggingen fremstår det nærmest som at basen var fredet, helt frem til lokaliseringsdebatten om valg av fremtidig kampflybase gikk inn i sin avgjørende fase. I forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssens fagmilitære råd av 2015 (FMR15) ble MPA-kapasiteten foreslått erstattet av en kombinasjon av ubemannede fly og satellitter. Denne erstatningen skulle opereres fra Evenes. Andøya flystasjon ble anbefalt nedlagt.¹³⁹ Regjeringen fulgte opp anbefalingen om nedleggelse av Andøya, men valgte å videreføre de maritime patruljeflyene i langtidsplanen av 2016 (LTP16). Det endelige vedtaket ble fattet i Stortinget 15. november samme år. I rekordfart hadde Andøya gått fra å være fredet til å bli vedtatt nedlagt. Likevel tydet den fortsatt opphetede debatten på at siste ord ikke var sagt i denne saken.

Sjelden eller aldri har man opplevd en tilsvarende lokalpolitisk mobilisering som i tilfellet med Andøya flystasjon. Det voldsomme engasjementet rundt den forestående nedleggelsen må nok først og fremst tilskrives de distriktpolitiske konsekvensene for lokalsamfunnet på Andenes. Samtidig er både lokalpolitikere og ansatte ved basen opptatte av å argumentere for de operative og militærfaglige fordelene ved å opprettholde driften, slik også Gjul gjorde om Ørland i Stortinget. ”Andøya er noe så spesielt som et sjeldent eksempel hvor distriktpolitiske og militæroperative hensyn faktisk er sammenfallende og gjensidig forsterkende”, skrev Jacob

¹³⁸ Forsvarsdepartementet 2001: 130.

¹³⁹ Forsvarssjefen 2015: 53.

Børresen i sin analyse av LTP16.¹⁴⁰ Børresen hevdet at Andøya, i motsetning til Evenes, var en glimrende kampflybase, med henvisning til de operative fordelene som allerede er nevnt. Han understreket også at en nedleggelse av flybasen ville være en katastrofe for lokalsamfunnet.¹⁴¹

At en eventuell nedleggelse av Andøya flystasjon ville gå hardt ut over lokalsamfunnet ble bekreftet i en distriktsmessig konsekvensutredning av forsvarssjefens fagmilitære råd (DKU15). Rapporten ble levert av PwC på vegne av Forsvarsdepartementet og utredet nedleggelsen av åtte ulike baser. Påvirkningen på lokalsamfunnet av disse nedleggelsene ble i syv av åtte tilfeller beskrevet som ”liten”, ”svært liten”, ”marginal” eller ”ubetydelig”.¹⁴² Unntaket var nedleggelsen av Andøya flystasjon, som ble vurdert til å få ”betydelig” påvirkning på regionen.¹⁴³ Konklusjonen i rapporten overrasket ingen, og kanskje nettopp derfor hadde den også svært liten effekt i lokaliseringsdebatten. Den borgerlige regjeringen med forsvarsminister Ine Marie Eriksen Søreide (H) i spissen virket fast bestemt på at Andøya måtte ofres til fordel for Evenes. Etter det såkalte forsvarsforliket mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet ble nedleggelsen vedtatt.

I perioden etter vedtaket om nedleggelse av Andøya flystasjon har lokalpolitikere kjempet en innbitt kamp for å få omgjort vedtaket. De har fått støtte fra Senterpartiet sentralt som var det eneste partiet som i 2017 gikk til valg på at vedtaket måtte omgjøres. Dette gjorde at partiet fikk hele 72 prosent av stemmene i Andøy kommune ved stortingsvalget.¹⁴⁴ Også det fagmilitære miljøet på Andøya har støttet lokalpolitikere i kampen for å bevare flystasjonen, noe som antakeligvis er det nærmeste vi kommer et militærkommunalt kompleks etter den kalde krigen. De lokale offiserene har dog svært begrenset beslutningsmyndighet, men deres uttalte misnøye mot forsvarsledelsen har gitt opposisjonen større troverdighet og flere strenger å spille på. ”Det finnes ikke én militærfaglig grunn for å legge ned her på Andøya”, uttalte blant annet kaptein Rune Øverås i et intervju med Dagbladet i 2017.¹⁴⁵ I samme intervju antydte Øverås at man på Evenes har drevet målrettet lobbyvirksomhet for å få politikere med på laget.

¹⁴⁰ Børresen 2016: 8.

¹⁴¹ Ibid. 12.

¹⁴² PwC 2015: 29, 35, 41, 47, 53, 59, 65, 67.

¹⁴³ Ibid. 29.

¹⁴⁴ Andøyposten 2017.

¹⁴⁵ Dagbladet 2017.

At beslutningstakere sentralt skulle latt distriktpolitiske hensyn bli tungen på vektskåla for Evenes fremstår som lite sannsynlig, spesielt med viten om at de negative konsekvensene på Andøya vil bli langt større enn de potensielle gevinstene i Evenes kommune. Her skiller denne lokaliseringsdebatten seg fra den forutgående. I tilfellet med Bodø og Ørland talte de distriktpolitiske hensynene for den løsningen som til slutt ble valgt. I tilfellet med Andøya og Evenes vedtok Stortinget en løsning som gikk på bekostning av de distriktpolitiske hensynene. Det fremstår samtidig som at de aller fleste partiene på Stortinget – kanskje med unntak av Senterpartiet – aldri ville gått med på å la distriktpolitiske hensyn bli avgjørende for valg av flystasjon. Da måtte i så fall de operative og økonomiske faktorene være tilnærmet like ved begge alternativer. Dette er miljøet på Andøya smertelig klar over, og de må derfor fremme andre argumenter enn de rent distriktpolitiske for å bevare flystasjonen. Dette har også vært gjort, noe sitatene av Jacob Børresen og Rune Øverås er eksempler på.

På samme måte som i lokaliseringsdebatten om valg av kampflybase, har det også i denne debatten blitt sådd tvil om de utredningene som ble gjort i forkant av det endelige vedtaket. Det foreliggende kildematerialet har imidlertid ikke gitt grunnlag for å betvile at de ulike alternativene ble grundig utredet før en endelig avgjørelse ble tatt. I den grad beslutningstakerne har hatt vikarierende motiver – noe som i dette tilfellet fremstår som tvilsomt – oppleves det likevel trygt å konkludere med at disse ikke har vært distriktpolitiske hensyn.

4.3 Et distriktpolitisk plaster på såret?

Den tredje og siste lokaliseringsdebatten som har preget norsk forsvarsdiskurs det siste tiåret handler om Bardufoss og Rygge. Denne debatten har fått relativt sett mindre plass både i media og på Stortinget enn de to tidligere nevnte lokaliseringsdebattene, og vil derfor få tilsvarende mindre plass i denne oppgaven. De distriktpolitiske aspektene fortjener likevel å drøftes.

I sitt fagmilitære råd av 2015 anbefalte forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen (2013–) å flytte 339 skvadronens Bell 412 transporthelikoptre fra Bardufoss til Rygge.¹⁴⁶ Begrunnelsen for denne anbefalingen var at helikoptrene skulle samlokaliseres på Rygge for å utgjøre en dedikert plattform for både politiets og Forsvarets spesialstyrker. Dette forslaget var i tråd med evalueringen i etterkant av terrorangrepet 22. juli 2011, hvor det ble avdekket et behov for økt

¹⁴⁶ Forsvarssjefen 2015: 53.

samarbeid mellom etatene og dedikert helikopterstøtte til spesialstyrkene. Forslaget hadde derfor en militærfaglig forankret begrunnelse, selv om det kan debatteres hvorvidt helikopterstøtte til politiet bør være Forsvarets oppgave. En eventuell flytting ville imidlertid også medføre klare ulemper, noe lokalpolitikere og forsvarsansatte i Troms poengterte.

Frem til i dag har man hatt en delt løsning, hvor halvparten av Forsvarets Bell-helikoptre har vært lokalisert på Bardufoss, mens den andre halvparten har vært lokalisert på Rygge. Helikoptrene på Bardufoss utgjør en betydelig løftekapasitet for Hæren i indre Troms. Også det sivile har hatt nytte av helikoptrene, blant annet i forbindelse med redningsoperasjoner og ambulanseoppdrag, uten at dette nødvendigvis er et argument for å beholde helikoptrene på Bardufoss. En flytting av helikoptrene innebærer imidlertid å forlate ambisjonen om dedikert helikopterstøtte til Hæren. Etter forsvarssjefens mening er dette en nødvendig prioritering, selv om det har blitt poengtert at enhver moderne hær behøver dedikert helikopterstøtte.¹⁴⁷ De siste årene har det ikke fantes midler til å investere i egne helikoptre til spesialstyrkene, derfor valgte forsvarssjefen i 2015 å omprioritere de ressursene han hadde til rådighet. Forsvarssjefens anbefaling oppleves derfor like mye som en løsning på et økonomisk problem som på et militærfaglig dilemma.

Langtidsplanen av 2016 fulgte opp forsvarssjefens anbefaling, men la til at flyttingen først ”gjennomføres når tilstrekkelig helikopterkapasitet er etablert i Nord-Norge, ved innfasing av NH90 og AW101, etter planen i 2019.”¹⁴⁸ Disse helikoptrene er i utgangspunktet ikke tiltenkt å oppfylle rollen som transportstøtte til Hæren, men det hevdes likevel at ”den totale helikopterkapasiteten i Nord-Norge vil øke [...]”¹⁴⁹ Jacob Børresen var ikke spesielt imponert over hverken prioriteringen eller argumentene for å gjøre dette. I en utgave av *Norsk Militært Tidsskrift* fra 2016 listet han opp tre grunner til at en flytting av helikoptrene ikke kunne forsvares.¹⁵⁰ For det første argumenterte Børresen for at det ”å frata Hæren evne til vertikal omfatning” var stikk i strid med langtidsplanens egen målsetting om å øke Forsvarets mobilitet. For det andre er Bell-helikoptrene visstnok dårlig egnet for spesialstyrkene, og utgjør i følge Børresen ikke den kapasiteten styrkene trenger eller ønsker seg. Som det tredje argumentet

¹⁴⁷ Nye Troms 2018.

¹⁴⁸ Forsvarsdepartementet 2016: 65-66.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Børresen 2016: 12.

poengterte Børresen at helikoptrene har relativt kort rekkevidde, og at de derfor bør utgangsdisponeres nærmest mulig styrkene som skal disponere dem. Dette betyr at dersom de først skal disponeres av spesialstyrkene burde helikoptrene plasseres på Gardermoen, og ikke på Rygge. Forsvarets spesialkommando (FSK) er som kjent lokalisert på Rena, mens Rygge, etter Børresens egne ord, ”ligger så langt nede i et fjernt hjørne av Norge som det nesten er mulig å komme.”¹⁵¹

At den pensjonerte flaggkommandøren argumenterte for at helikoptrene burde plasseres på Skandinavias travleste lufthavn, uten eksiterende fasiliteter eller kompetansemiljø for helikopter, får så være. Budskapet var likevel ikke til å misforstå. Helikoptrene burde forbli stasjonert på Bardufoss. Dette var et budskap også fylkes- og kommunepolitikerne i Troms kunne stille seg bak. Som svar på regjeringens langtidsplan gikk ordførerne i forsvarskommunene Bardu, Harstad, Målselv og Sørreisa i løpet av høsten 2016 sammen om å utforme det såkalte Troms-dokumentet. Under ledelse av fylkesrådsleder Cecilie Myrseth (A) nedtegnet ordførerne sine tanker om hvordan Forsvaret i nord burde utformes, med fokus på de sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringene Norge står overfor. Ikke overraskende ble det argumentert for å beholde helikoptrene på Bardufoss. Dokumentet minnet i sin utforming om et lokalpolitisk kampskrift, men innholdet hadde en sterk militærfaglig forankring. Dette ble politikerne berømmet for av den ikke helt upartiske distriktsredaktøren i NRK Troms:

I utredninga er de klassiske distriktpolitiske argumentene helt fraværende. Det tror jeg er en fornuftig strategi. Tiden er over for å opprettholde forsvarsanlegg av hensyn til lokale arbeidsplasser og kommunens inntekter. De valgene som nå skal gjøres må handle om hvordan vi skaper et best mulig forsvar av Norge.¹⁵²

Selv om de klassiske distriktpolitiske argumentene tilsynelatende ble utelatt fra Troms-dokumentet, klarte politikerne likevel å argumentere for å opprettholde samtlige av de basene i landsdelen som ble foreslått nedlagt i langtidsplanen. Dette er med på bygge opp under teorien om at det siste tiåret markerer Forsvarets hjemkomst. Lokalpolitikere i Troms så det ikke nødvendig å benytte seg av distriktpolitisk argumentasjon fordi de mente at de sikkerhetspolitiske og militærfaglige argumentene likevel talte til fordel for en styrking av Forsvaret i nord. Altså var argumentene sammenfallende.

¹⁵¹ Børresen 2016: 12.

¹⁵² NRK 2016a.

Til tross for at lokalpolitikere i Troms argumenterte for å opprettholde forsvarskapasiteter i eget fylke var det politikerne på Stortinget som ble beskyldt for å drive distriktspolitikk. I et intervju med NTB like etter at langtidsplanen av 2016 var offentliggjort antydet fylkesrådsleder Myrseth at regjeringen ofret tilstedeværelse i nord til fordel for distriktspolitikk på Rygge.¹⁵³ Myrseth var ikke alene om å mene at det var en kobling mellom nedleggelsen av den sivile lufthavna på Rygge og flyttingen av Bell-helikoptrene. I forkant av publiseringen av den endelige langtidsplanen skrev avisa Nye Troms følgende på lederplass:

Vi har ikke belegg for å hevde at regjeringa vil ta distriktspolitisk hensyn til Rygge når den lenge etterlengtede langtidsplanen for Forsvaret endelig blir lagt fram [...]. Men det bekymrer oss at det nå brer seg uro for dette langt inn regjeringspartienes egne rekker. For det første fordi forsvarsmessige avveininger aldri må bli påvirket av distriktspolitiske hensyn. For det andre fordi det fortsatt ikke gir mening at en hel helikopterskvadron skal flyttes ut av Hærens kjerneområde for å stå i beredskap for Forsvarets spesialstyrker i sør. Og for det tredje fordi [...] flytting av 339-helikoptrene har distriktspolitiske konsekvenser i begge ender av flytteruta. Og at disse konsekvensene slett ikke er positive i vår ende.¹⁵⁴

Dette utspillet er interessant av to ulike grunner. For det første er utspillet i seg selv en selvmotsigelse. Avisen sier på en og samme tid at forsvarsmessige avveininger ikke må påvirkes av distriktspolitiske hensyn, men at det er grunn til bekymring når det blir gjort vedtak som får distriktspolitiske konsekvenser. For det andre er dette i et diskursanalytisk perspektiv et sjeldent eksempel på at flytting av en forsvarskapasitet fra Nord-Norge til sør i landet blir tatt til inntekt for distriktspolitiske hensyn. Det har som regel vært motsatt. Likevel gir de siste årenes hendelser på Rygge grunn til å ta avisens utspill på alvor.

Rygge har en turbulent historie både som sivil og militær flyplass som kulminerte med nedleggelse på våren i 2016. Etter at Solberg-regjeringen med støtte fra Venstre og KrF innførte den mye omtalte flyseteavgiften, la Ryanair som siste kommersielle aktør ned sine trafikkruiter til og fra flyplassen. Flyseteavgiften fikk mye av skylden for at flytilbudet opphørte, men Ryanair opprettholdt flyvninger til og fra andre norske flyplasser. Fire år før nedleggelsen av den sivile terminalen ble den militære delen av flyplassen anbefalt nedlagt i LTP12.¹⁵⁵ I et økonomisk perspektiv er det nok dette som oppleves mest problematisk. Hvorfor skal man bygge opp en kapasitet på en base som bare fire år tidligere ble anbefalt nedlagt? Kan svaret på dette spørsmålet være distriktspolitiske hensyn? I følge statsminister Erna Solberg er det ingen

¹⁵³ Aftenposten 2016.

¹⁵⁴ Nye Troms 2016.

¹⁵⁵ Forsvarsdepartementet 2012: 87.

sammenheng mellom nedleggelsen av Rygge og flyttingen av helikoptrene. ”Dette er noe som har vært vurdert lenge før Rygge-situasjonen oppsto”, uttalte hun i et intervju med Dagbladet samme dag som langtidsplanen ble offentliggjort.¹⁵⁶ Også statssekretær Øystein Bø (H) i Forsvarsdepartementet gikk ut og avkreftet at det var snakk om noen distriktpolitisk forbindelse: ”Flyttingen av Bell til Rygge er en villet fagmilitær prioritering og har ingenting med distriktpolitikk å gjøre.”¹⁵⁷ Likevel er det klare indisier på at det i dette tilfellet faktisk var distriktpolitiske hensyn inne i bildet, og at dette var en bestilling fra regjeringspartiene selv.

I en merknad til revidert statsbudsjett ba Frp, KrF, Høyre og Venstre egen regjering om å vurdere muligheten for å øke Forsvarets virksomhet på Rygge som kompensasjon for mindre sivil aktivitet.¹⁵⁸ Merknaden ble av Fremskrittspartiets Ulf Leirstein karakterisert som ”en marsjordre til regjeringen” om å adressere utfordringene på Rygge i statsbudsjettet for 2017.¹⁵⁹ Leirstein og co fikk det svaret som de ønsket seg. I budsjettet finner man følgende formulering:

Regjeringen foreslår å styrke Luftforsvaret med om lag 147 millioner kroner. [...] Regjeringen foreslår i tillegg å bevilge 40 millioner kroner til å ivareta Forsvarets behov for flyoperativ virksomhet på Rygge. [...] Østfold fylkeskommune er foreslått tildelt om lag 23 millioner kroner til regional utvikling under programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk. Inkludert er en skjønstilldeling til fylker med regioner og lokalsamfunn med store omstillingsutfordringer (7 millioner kroner) [...].¹⁶⁰

Disse bevilgningene kom altså i tillegg til langtidsplanens avgjørelse om flytting av Bell-helikoptrene. Sammen utgjør de en betydelig satsing. Sett i sammenheng med merknaden til statsbudsjettet er denne satsingen også med på å forsterke mistanken om at regjeringen har hatt klare distriktpolitiske motiver for å flytte helikoptrene. Dersom det faktisk er slik at flyttingen av Bell-helikoptrene fra Bardufoss til Rygge har en sammenheng med nedleggelsen av den sivile lufthavnen, må tiltaket kunne karakteriseres som et solid distriktpolitisk plaster. Samtidig vil flyttingen få negative konsekvenser for Målselv, en kommune som har langt tynnere befolkningsgrunnlag enn Rygge kommune. Det at anbefalingen opprinnelig kommer fra forsvarssjefen bidrar også til å legitimere flyttingen i forsvarsdiskursen. At satsingen på Rygge vil gi kommunen og regionen positive ringvirkninger er likevel hevet over en hver tvil.

¹⁵⁶ Dagbladet 2016.

¹⁵⁷ Bø, Øystein 2016.

¹⁵⁸ NRK 2016c.

¹⁵⁹ NRK 2016b.

¹⁶⁰ Finansdepartementet 2017.

5 Oppsummering og konklusjon

*Norges forsvarsevne har i røynda alltid vore 'budsjettstyrt', ikkje 'behovsstyrt'.
Og slik vil det vel alltid vere.*¹⁶¹ – historiker Olav Riste

Norge bruker i dag mer penger på Forsvaret enn noen gang tidligere, men samtidig har forsvarsbudsjettets andel av bruttonasjonalprodukt blitt mindre. Dette innebærer hardere prioriteringer både mellom hvilke kapasiteter som finansieres og mellom hvilke representasjoner som får innpass i forsvarsdiskursen. Det er en smal sak å kombinere forsvarspolitik og distriktpolitikk, så lenge den overordnede strategien innebærer en stor og desentralisert forsvarsstruktur. Så fort budsjettene strammes inn og strategien legges om blir det imidlertid utfordrende å opprettholde både de militærfaglige og distriktpolitiske ambisjonene. Det er nettopp dette som har preget norsk forsvarsdiskurs de siste 28 årene, og det som danner grunnlag for problemstillingen i denne oppgaven.

I kapitlene 2, 3 og 4 har det blitt identifisert og påvist en rekke distriktpolitiske hensyn i norsk forsvarspolitik. Disse hensynene har vært en sentral del av forsvarsdiskursen, og har tilsynelatende blitt vektlagt i stadig større grad. Et av de mer overraskende funnene er at distriktpolitikens infiltrering av forsvarspolitikken ikke nødvendigvis er noe som tones ned. Tvert imot blir de ulike regjeringenes distriktpolitiske ambisjoner hensyntatt, og tidvis aktivt implementert i langtidsplanleggingen for Forsvaret. Andre ganger har disse hensynene tilsynelatende opptrådt som vikarierende motiver.

I den første av de fem underproblemstillingene som blir listet opp i kapittel 1, stilles det spørsmål ved hvorvidt distriktpolitiske argumenter ansees som gyldige i forsvarsdiskursen. Svaret på dette spørsmålet er ja. Samtidig ser det ut til at det råder en felles forståelse for at fagmilitære og økonomiske argumenter *alltid* veier tyngre. Distriktpolitiske argumenter kan således defineres som sekundære, og sjeldent avgjørende. Dette funnet er også i tråd med Nina Grægers konklusjon om at det råder en felles, implisitt forståelse for at distriktpolitiske argumenter er gyldige i forsvarsdiskursen.¹⁶²

¹⁶¹ Riste 1992: 3.

¹⁶² Græger 2016: 331.

Grunnen til at distriktpolitiske argumenter har gyldighet oppfattes som et resultat av flere faktorer. Det ene er Norges demografi og spredte bosetting. Som oppgaven har vist har Forsvaret med sin desentraliserte struktur bidratt til bo- og sysselsetting i små og sårbare utkantkommuner. I disse kommunene har man forventninger om at de sentrale styresmaktene skal bidra til å opprettholde levekårene for de som ønsker å bo der. De ulike regjeringskonstellasjonene har også tradisjonelt sett hatt uttalte ambisjoner om å satse på distriktene. En annen faktor er Forsvarets folkelige forankring. Befolkningen i såkalte forsvarskommuner føler gjerne et eierskap til Forsvaret, og historisk sett har båndene mellom organisasjonen og lokalsamfunnene vært tette. Når forsvarsstrukturen rasjonaliseres og sentraliseres, svekkes disse båndene. Den tredje, og kanskje mest avgjørende faktoren er at Norge er et lite land med et forholdsvis begrenset statsbudsjett. Forsvarsbudsjettets andel av det totale budsjettet har alltid utgjort betydelige summer.¹⁶³ Dette kan ha vært med på skape en felles forståelse for at større investeringer må vurderes opp mot den totale samfunnsnytt, og ikke bare ut i fra gevinsten innad i Forsvaret. Dersom prioriteringer i forsvarsbudsjettet gir negative distriktpolitiske ringvirkninger, er det ingen selvfølge at andre budsjettposter kan veie opp for dette. Som oppgaven viser, blir det ofte opp til kommunene selv å fylle tomrommet etter Forsvarets nedlagte virksomheter.

Selv om det tilsynelatende er en felles forståelse for de distriktpolitiske argumentenes gyldighet i diskursen, finnes det også motstandere. På Stortinget fremstår SV som et av de partiene som er mest kritiske til sammenblanding av forsvars- og distriktpolitikk. Nina Græger forklarer dette med at SVs kjernevelgere er konsentrert i mer urbane strøk, og sjelden er opptatt eller blir berørt av distriktmessige konsekvenser.¹⁶⁴ Likevel har også SV i posisjon tatt distriktpolitiske hensyn i forbindelse med langtidsplanlegging for Forsvaret.

I underproblemstilling to stiller denne oppgaven spørsmål ved hvorvidt distriktpolitiske hensyn har bidratt til å svekke evnen til reform og omlegging i Forsvaret. Med bakgrunn i de funnene som er gjort, og de uttalelsene som går igjen i diskursen, fremstår det som at dette er tilfellet. Opprettelsen av FLO og investeringer i kystfortkonseptet er to konkrete eksempler. Opprettholdelsen av Andøya flystasjon er et annet. Når det er sagt, så virker det imidlertid å

¹⁶³ I følge Institutt for forsvarsstudier utgjorde forsvarsbudsjettet i overkant av 4 % av statsbudsjettet i 2016. I 1990 var andelen på over 11 %.

¹⁶⁴ Græger 2016: 122.

være andre faktorer som har påvirket omstillingsprosessen i langt større grad enn de distriktspolitiske hensynene. Den mest opplagte er forsvarssjefens fagmilitære råd. Før Sigurd Frisvold og Sverre Diesen vegret norske forsvarssjefer seg for å gjøre nødvendige tiltak. Ideen om et fortsatt omfattende invasjonforsvar preget langtidsplanleggingen, og forsinket den sårt trengte omstillingen. Dette er noe også Græger påpeker i sin tese om norsk forsvarspolitik. Tesen baserer seg på at forsvarspolitikken hovedsakelig drives frem av indre forhold, og at den norske forsvarstradisjonens ideer og institusjonaliserte makt bidrar til kontinuitet, samtidig som den hemmer alternative syn og metoder.¹⁶⁵

Økonomiske hensyn har også vært med på å svekke evnen til reform og omstilling. Prosessen har i seg selv krevd betydelige investeringer, noe som er et paradoks når målet i seg selv er å spare penger. Stortinget har ikke alltid vært villig til å gjøre de nødvendige investeringene for å bygge en mer bærekraftig organisasjon. I så måte har de økonomiske rammene vært en langt større ulempe enn de distriktspolitiske hensynene.

Den tredje underproblemstillingen som blir reist i kapittel 1 dreier seg om i hvilken grad distriktspolitiske konsekvenser har blitt utredet i omstillingsprosessen. Gjennomgang av kildematerialet i vedlegg III har vist at de distriktspolitiske konsekvensene har vært gjenstand for omfattende utredning gjennom hele perioden 1990–2018. Antallet konsekvensutredninger mot slutten av perioden kan tyde på at det de siste årene har vært stilt strengere krav til utredningsarbeid i forbindelse med både utbygging og nedleggelse i Forsvaret. Spesielt i løpet av det siste tiåret har det vært gjennomført en rekke konsekvensutredninger i forbindelse med de tre nevnte lokaliseringsdebattene. Det at man i økende grad har utredet distriktspolitiske konsekvenser kan også ha en sammenheng med at disse konsekvensene har blitt større, i takt med de stadig mer omfattende endringene. I de aller fleste tilfeller blir imidlertid konklusjonen den samme. Konsekvensene ansees som små og blir ikke vektlagt i noen større grad. PwCs rapport fra 2016 er et godt eksempel på dette. I syv av åtte tilfeller vurderes konsekvensene av nedleggelse som små og overkommelige.

Underproblemstilling fire handler om hvorvidt distriktspolitiske argumenter vinner frem på bekostning av fagmilitære råd. Grunnen til å stille dette spørsmålet understrekes i følgende sitat:

¹⁶⁵ Græger 2016: 15.

Aktivitet og arbeidsplasser i distriktene kan bli en bonus, en velkommen bieffekt, når ny basestruktur skal bestemmes. Men det må aldri bli et overordnet hensyn, slik det altfor ofte har vært. Forsvarspolitikken kan ikke lenger være skjult distriktspolitikken.¹⁶⁶

Sitatet er i denne oppgavens kontekst ikke et troverdig vitnesbyrd, men mer en illustrasjon på ulike inntrykk og representasjoner i forsvarsdiskursen etter den kalde krigen. Akkurat dette sitatet eksemplifiserer hvorfor *inntrykket* av Forsvarets tilstand kan være vel så viktig for diskursen som den faktiske tilstanden. Når Aftenposten hevder som den største selvfølge at distriktpolitiske hensyn har vært *overordnet* i utformingen av Forsvarets basestruktur, bør det stilles spørsmål ved grunnlaget for denne uttalelsen. Avisen ser seg ikke tjent med å presentere eksempler eller bevis for påstanden, noe som i seg selv kan være et signal. Kan det være at Aftenposten bygger opp under en myte som ikke har rot i virkeligheten?

Gjennom nærstudier av et betydelig antall langtidsplaner har denne oppgaven ikke funnet bevis for at distriktpolitiske hensyn på noe tidspunkt har vunnet frem på bekostning av militærfaglige anbefalinger. Langtidsplanene følger i stor grad opp anbefalingene fra forsvarssjefen. At forsvarssjefen i sitt fagmilitære råd skulle gi en anbefaling basert på distriktpolitiske hensyn fremstår som lite sannsynlig. En slik antakelse ville være å betvile forsvarssjefens integritet og lojalitet til egen profesjon. De gangene regjeringen ikke har fulgt opp forsvarssjefens anbefaling, har det enten vært fordi premissene for rådet har endret seg underveis, eller fordi vurderingen av de økonomiske konsekvensene er utvetydige. Et godt eksempel på dette er opprettholdelsen av Andøya flystasjon i Langtidsplan av 2001. Forsvarsstudien viste til at en nedleggelse ville gi økonomiske innsparinger på sikt, mens regjeringen la til grunn at de kortsiktige innsparingene ville bli minimale.

De få gangene distriktpolitiske hensyn har blitt avgjørende, var det ikke fordi disse hensynene var overordnede, men fordi de økonomiske og militærfaglige vurderingene ikke ga et utvetydig svar. I eksempelet med Vernepliktsverket på Hamar fantes det ingen militærfaglige vurderinger å ta stilling til, og de økonomiske konsekvensene ved å velge de ulike alternativene var tilnærmet ubetydelige. I lokaliseringsdebatten om Bell-helikoptrene fantes det militærfaglige begrunnelser både for å videreføre helikoptrene på Bardufoss og for å flytte dem til Rygge. Dersom distriktpolitiske hensyn ble tungen på vektskåla, noe det er klare indikasjoner på at de ble, var det heller ikke i dette tilfellet fordi de var et overordnet hensyn. De distriktpolitiske

¹⁶⁶ Aftenposten 2015a.

konsekvensene av flyttingen løste rett og slett det som var blitt et problem for regjeringen. Samtidig kunne beslutningstakerne avvise den distriktpolitiske forbindelsen ved å vise til forsvarssjefens fagmilitære råd. Med andre ord finnes det eksempler på at distriktpolitiske hensyn blir tillagt avgjørende betydning, men det er ingen indikasjoner på at de vinner frem på bekostning av fagmilitære råd.

5.1 Mer eller mindre distriktpolitikk?

Den femte og siste underproblemstillingen stilte spørsmål ved den distriktpolitiske argumentasjonens aktualitet i perioden 1990–2018. Denne problemstillingen er mer fundamental enn de fire andre fordi den i større grad søker å belyse utviklingstrekk ved perioden i sin helhet. Forsvarsdiskursen har gjennom perioden lidd under oppfatningen av at rasjonalisering og omorganisering er ensbetydende med svekkelse og dårligere kampkraft. En rekke baser og ressurser har blitt foreslått nedlagt eller utfaset opp til flere ganger, for så å bli foreslått styrket og videreutviklet i neste langtidsplan eller forsvarsstudie. Som et resultat gir diskursen et inntrykk av mangel på kontinuitet og svekket evne til å tenke økonomisk og langsiktig. Dette er et paradoks, all den tid omstillingsprosessen har hatt som mål å utforme et økonomisk bærekraftig og fremtidsrettet forsvar. I stedet blir det sådd tvil rundt avgjørelsene som tas fordi man ikke er trygge på argumentasjonens relevans og holdbarhet.

Som oppgaven har vist kan kaldkrigssystemets kollaps ikke sies å ha ført til noen umiddelbar forandring i distriktpolitikken infiltrering av norsk forsvarsdiskurs. Utover 1990-tallet ble det imidlertid klart at grunnlaget for en stor og desentralisert forsvarsstruktur hadde falt bort. Omorganiseringen måtte komme, og den ville slå ut negativt i distriktene. De aller fleste forsvarsstudier og fagmilitære råd etter 1998 må kunne sies å ha vært nokså ”distriktsfiendtlige”. Bogen og Håkenstad skriver i sin bok om Forsvarets omstilling at det etter årtusenskiftet i større grad enn tidligere ble ”aksept for at omstillingsbehovet ville komme til å gå ut over etablerte interesser” som eksempelvis distrikts- og næringsinteresser.¹⁶⁷ Basert på denne oppgavens funn oppleves dette bare som halve sannheten. Samtidig som politikerne vedtok stadig mer omfattende omstillingstiltak, ble den distriktpolitiske argumentasjonen mer aktuell. I det hele tatt ble distriktpolitiske hensyn et mer sentralt tema i forsvarsdiskursen etter

¹⁶⁷ Bogen og Håkenstad 2015: 340.

årtusensskiftet. Langtidsplanen av 2001 som skulle sørge for de virkelig store endringene, ble også tilsynelatende den langtidsplanen som tok flest distriktpolitiske hensyn.

I årene som fulgte ble den distriktpolitiske argumentasjonen forsøkt tonet ned, særlig gjennom det som har blitt omtalt som "Diesens pedagogiske prosjekt". Prosjektet lyktes kun delvis, og distriktpolitiske hensyn forble en del av langtidsplanleggingen, om enn i noe mindre grad enn hva som var tilfellet i LTP01. Etter hvert som omstillingsprosessen beveget seg inn i en konsoliderende fase fremstår det som at distriktpolitiske hensyn ble mindre aktuelle. Dette hadde nok sammenheng med Forsvarets økte fokus på utenlandsoppdrag i regi av Nato, samt at de mest omfattende omstillingstiltakene nå var tilbakelagt.

Det siste tiårets tendenser med økt fokus på Forsvarets tradisjonelle oppgaver, og lokaliseringsdebatt, har gjort at distriktpolitisk argumentasjon igjen er høyaktuell. Samtidig kan det virke som om vi beveger oss inn i en periode hvor distriktpolitiske hensyn og militærfaglige vurderinger igjen er i ferd med å bli sammenfallende. Det kan selvfølgelig diskuteres hvorvidt dette vil gjøre argumentasjonen mer eller mindre aktuell. Inntrykkes som blir forsøkt formidlet i denne oppgaven er at de distriktpolitiske argumentene har størst gjennomslagskraft når de støtter opp under militærfaglige vurderinger, men at de er mest aktuelle når forventningene om negative distriktpolitiske konsekvenser er størst. Sett i lys av trendene i internasjonal politikk etter krisen i Ukraina i 2014, fremstår det som lite sannsynlig at Forsvaret i de nærmeste årene vil oppleve omfattende nedleggelse og budsjettkutt. Dermed kan det konkluderes med at distriktpolitisk argumentasjon stadig er aktuell, men samtidig forventes det at den vil bli mindre aktuell i årene som kommer. Kanskje er det reelt som flere påpeker, at tiden er over for å opprettholde forsvarsanlegg av hensyn til lokale arbeidsplasser.

5.2 Videre forskning

Denne oppgaven har søkt å identifisere og påvise distriktpolitiske hensyn i norsk forsvarsdiskurs. Det å ta stilling til hvorvidt det burde tas slike hensyn eller ikke, har ligget utenfor oppgavens målsetting. Når de distriktpolitiske hensynene nå er identifisert, kunne det være interessant å ta stilling til dette spørsmålet i videre forskning. For at en slik forskning ikke skulle bli for politisk måtte den bygge på grundige undersøkelser av hvilke konsekvenser det får å ta distriktpolitiske hensyn, kontra det å utelate slike hensyn. Samtidig kunne det være av interesse å studere sammenhengen mellom nedleggelse av forsvarsvirksomhet og eventuelle

økninger i budsjettposter tilknyttet distriktpolitisk satsing. Dersom det er slik at rasjonalisering i Forsvarets basestruktur medfører økte utgifter for eksempelvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ville det være svært interessant å forsøke å tallfeste den totale samfunnsnyten. Slik kunne man stille spørsmål ved hvem som egentlig betaler prisen når Forsvaret legger ned.

Et annet forslag til videre forskning basert på funnene i denne oppgaven er en nærmere gjennomgang av de ulike forsvarsbudsjettene for den undersøkte perioden. I LTP01 ble det satt av 250 millioner til distriktpolitiske hensyn. Dersom dette har blitt gjort ved flere anledninger, vil man kunne bruke disse tallene til å beregne hvor mye de *uttalte* distriktsmessige hensynene har kostet Forsvaret i løpet av omstillingsprosessen. Skulle det vise seg at dette utgjorde betydelige summer, ville dette potensielt kunne endre inntrykket av omstillingen.

Et siste forslag til videre forskning er å analysere hvordan Forsvaret hadde sett ut dersom *kun* militærfaglige hensyn ble lagt til grunn for virksomheten. Dette kunne blitt gjennomført som en militærfaglig casestudie, for eksempel med kontrafaktiske hypoteser som metode. Et slikt prosjekt kunne potensielt ha blitt utvidet til å omfatte Forsvarets påvirkning på distriktene, samt et skråblikk på hva som ville vært konsekvensene når store statlige organisasjoner ikke lenger la til rette for bo- og sysselsetting ute i distrikts-Norge.

Referanseliste

Litteratur

- Austad, Heidi Kristin Teien (2010): *Forsvaret – mellom fag og politikk. En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarledelse, 1990–2005* (Mastergradsavhandling). Universitetet i Bergen.
- Bakke, Geir I. Jensen (2010): *Forsvarsstudie 2000 og Andøya flystasjon: En casestudie* (Mastergradsavhandling). Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Bogen, Olav og Håkenstad, Magnus (2015): *Balansegang. Forsvarets omstilling etter den kalde Krigen*. Oslo: Dreyer Forlag.
- Børresen, Jacob (2016): Kampkraft og bærekraft? Analyse av langtidsplanen for Forsvaret 2017–2020, i *Norsk Militært Tidsskrift* nr. 3. Oslo: Oslo Militære Samfund.
- Børresen, Jacob, Gjeseth, Gullow og Tamnes, Rolf (2004): *Allianseforsvar i endring. Norsk Forsvarshistorie 1970–2000, bind 5*. Bergen: Eide forlag.
- Danjord, Frank (2008): *Forsvarssjefen forsvarsstudier – hvilken innvirkning har de på departementets etterfølgende langtidsplaner? En vurdering av forsvarsstudiene og deres innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene* (Mastergradsavhandling). Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Diesen, Sverre (2011): *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm.
- Græger, Nina (2016): *Norsk forsvarspolitik. Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990–2015*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Nordahl-Rajpoot, Hamzah Ahmed (2010): *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. En analyse av regjeringene Bondevik II og Stoltenberg II sin forsvarspolitiske argumentasjon* (Mastergradsavhandling). Universitetet i Oslo.
- Riste, Olav (1992): *Eit 'minimumsforsvar' for Norge? FK90 og spørsmålet om alliert Assistanse*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

Offentlige dokumenter

- Finansdepartementet (2017): Statsbudsjettet 2017. Lastet ned fra: <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2017/Fylkesoversikt/Ostfold/>
- Forsvarsdepartementet (2016): *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. (Prop. 151 S 2015–2016). Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/>
- (2012): *Et forsvar for vår tid*. (Prop. 73 S 2011–2012) Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-73-s-20112012/id676029/>
- (2010): *Distriktsmessig konsekvensutredning Ørland Bodø*. Stavanger: Asplan Viak AS.
- (2008): *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. (Prop. nr. 48 2007–2008). Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-48-2007-2008-/id504783/>
- (2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. (Prop. nr. 45 2000–2001). Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-45-2000-2001-/id204348/>

- (1993): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998*. (Meld. St. nr. 16 1992–1993). Lastet ned fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=b&psid=DIVL484>
- Forsvarsbygg (2011): *Strategisk konsekvensutredning. Delutredning støy, landskap, naturmiljø, kulturminner og kulturmiljøer samt reindrift (støy)*. Lastet ned fra: https://www.forsvarsbygg.no/contentassets/15a7ba587541415ba2a1d003b61099b4/ka-mpflybase_utredning-stoy_forsvarsbygg-sku-111004_netutgave1.pdf
- Forsvarssjefen (2015): *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvaret.
- (2011): *Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvaret.
- (2007): *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007. Sluttrapport*. Oslo: Forsvarets overkommando.
- (2000): *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000. Sluttrapport*, Oslo: Forsvarets overkommando.
- (1992): *Forsvarsstudien 1991*, ugradert versjon. Oslo: Forsvarets overkommando.
- NOU 1992:12 (1992): *Forsvarskommisjonen av 1990*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste. Lastet ned fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007102600053
- PricewaterhouseCoopers (2016): *Distriktsmessig konsekvensutredning av forsvarssjefens fagmilitære råd 2015*. Lastet ned fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/distriktsmessig-konsekvensutredning-av-forsvarssjefens-fagmilitare-rad-2015_3.pdf
- Stortinget (2008): *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Debatt 19. juni (jf. Prop. nr. 48 2007–2008). Lastet ned fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2007-2008/s080619.pdf>
- (2001): *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005*. Debatt 13. juni (jf. Prop. nr. 45 2000–2001). Lastet ned fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2000-2001/s010613.pdf>

Webografi

- Aftenposten (2017, 2. mars): SVT: Sverige gjeninnfører verneplikt. Lastet ned 14.05.18 fra: <https://www.aftenposten.no/verden/i/ko8oa/SVT-Sverige-gjeninnfører-verneplikt>
- (2016, 17. juni): Varsler nye slag om nedleggelse i Forsvaret. Lastet ned 04.04.18 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/pP95E/Varsler-nye-slag-om-nedleggelse-i-Forsvaret>
- (2015a, 3. oktober): Forsvarspolitikken kan ikke lenger være skjult distriktspolitikk. Lastet ned 21.03.18 fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/eyaK/Aftenposten-mener-Forsvarspolitikken-kan-ikke-lenger-være-skjult-distriktspolitikk>
- (2015b, 28. mars): Altfor sårbar – slik beskrives den nye kampflybasen på Ørland. Lastet ned 21.03.18 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/OdbA/Altfor-sarbar-slik-beskrives-den-nye-kampflybasen-pa-Orland>
- (2001, 12. juni): Papirforsvaret gir mindre sikkerhet. Lastet ned 17.01.18 fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002200106120064&serviceId=2>
- Aldrimer.no (2018, 12. februar): Ørland koster nå 12 milliarder. Lastet ned 12.02.18 fra:

- <https://www.aldrimer.no/orland-koster-na-minst-12-milliarder/>
Andøyposten (2017, 11. september): Senterpartiet fikk hele 72,1 prosent av stemmene.
Lastet ned 27.03.18 fra: <https://www.vol.no/nyheter/andoy/2017/09/11/Senterpartiet-fikk-hele-721-prosent-av-stemmene-15291251.ece>
- Avisa Nordland (2012, 3. januar): Tromsø støtter Bodø. Lastet ned 02.03.18 fra:
<https://www.an.no/nyheter/tromso-stotter-bodo/s/1-33-5867328>
- Bø, Øystein (2016): Syltynn kommentar om Forsvaret. Svar til Tone Angell Jensens kommentar i *Nordlys* 22. juli. Lastet ned 10.01.18 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/syltynn-kommentar-om-forsvaret/id2508278/>
- Dagbladet (2017, 2. august): Mener forsvarsfruer prioriteres framfor Norges forsvarsevne.
Lastet ned 27.03.18 fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/mener-forsvarsfruer-prioriteres-framfor-norges-forsvarsevne/68525793>
- (2016, 17. juni): Erna gir og Erna tar: Forsvaret får 165 milliarder ekstra – men må samtidig kutte stort. Lastet ned 27.03.18 fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/erna-gir-og-erna-tar-forsvaret-far-165-milliarder-ekstra---men-ma-samtidig-kutte-stort/60239803>
- (2000, 2. juni): Kutter i Forsvaret. Lastet ned 14.12.17 fra:
<https://www.dagbladet.no/nyheter/kutter-i-forsvaret/65613399>
- Forsvaret (2018, 21.mars): Forsvarets oppgaver. Lastet ned 15.11.17 fra:
<https://forsvaret.no/oppgaver>
- Fyhn, Morten (1999, 4. mars): Forsvarsministeren: - Intet ønske om å gå av. *Aftenposten*.
Lastet ned 07.12.17 fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002199902110640&serviceId=2>
- Grue, Jan (2013): Diskurs. *Store Norske Leksikon*. Lastet ned 13.09.17 fra:
www.snl.no/diskurs
- Harstad Tidende (2012a, 3. januar): Tromsø støtter Bodø. Lastet ned 02.03.18 fra:
<https://www.ht.no/incoming/article513023.ece>
- (2012b, 3. januar) Tilstedeværelse er noe annet enn kampfly.
Lastet ned 02.03.18 fra: <https://www.ht.no/article513134.ece>
- Helleland, Trond (2016, 18. juli): Forsvaret skal forsvare Norge, ikke drive distriktpolitikk.
Dagsavisen. Lastet ned 09.09.18 fra:
<http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/forsvaret-skal-forsvare-norge-ikke-drive-distriktpolitikk-1.754111>
- Helskog, Gerhard (2013, 23. januar): Forsvaret brukte ti milliarder på ubrukelige kystfort.
TV2. Lastet ned 20.02.18 fra: <https://www.tv2.no/a/3971549/>
- Huitfeldt, Tønne (2001): Omstilling av Forsvaret: Videreføring av forsvarsstudien, FS 2000. *Norsk Militært Tidsskrift* nr. 2. Lastet ned 14.01.18 fra: <http://www.nor-miltids.com/NMT2001/nr2/huitfeldt.html>
- Institutt for forsvarsstudier (2016): *Forsvarssektorens andel av statsbudsjettet i prosent*.
Lastet ned 05.05.18 fra: https://forsvaret.no/ifs/statistikk_okonomi-og-budsjett
- Mood, Robert (2008): *Status og utfordringer for Hæren – Hæren ved et veiskille*. Foredrag i Oslo Militære Samfund. Lastet ned 08.01.18 fra:
<https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-status-og-utfordringer-for-haeren-haeren-ved-et-veiskille/>
- NRK (2016a, 10. august): Intern uenighet i nord kan bli vår verste fiende.
Lastet ned 23.04.18 fra: https://www.nrk.no/troms/kommentar_-intern-uenighet-i-nord-kan-bli-var-verste-fiende-1.13081586
- (2016b, 31. mai): Leirstein: - En marsjordre til regjeringen. Lastet ned 23.04.18 fra:
https://www.nrk.no/ostfold/leirstein_-_-en-marsjordre-til-regjeringen-1.12975648

- (2016c, 31. mai): Tviler på foreslåtte Rygge-tiltak. Lastet ned 23.04.18 fra: <https://www.nrk.no/ostfold/tviler-pa-foreslatte-rygge-tiltak-1.12975910>
- (2015, 14. oktober): Forsvarets stanser eiendomssalg på grunn av Putins Russland. Lastet ned 13.05.18 fra <https://www.nrk.no/dokumentar/forsvaret-som-forsvant-1.12601445>
- (1999, 4. mai): Forsvaret – på bristepunktet. Brennpunkt-dokumentar. Lastet ned 13.12.17 fra: <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/FFAD12007499/04-05-1999>
- Nye Troms (2018, 26. mars): En hær uten helikopter er en umoderne hær. Lastet ned 19.04.18 fra: http://nye-troms.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=8024
- (2016, 4. juni): Mye på spill. Lastet ned 19.04.18 fra: <http://nye-troms.no/leder/mye-pa-spill/19.4797>
- Regjeringen (2014, 12. desember): Ingen grunn til å tvile på Ørland. Lastet ned 17.04.18 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-Ingen-grunn-til-a-tvile-pa-Orland/id2351008/>
- Rottem, Svein Vergeland (2006, 20. februar): Hæren i nord - et distriktpolitisk tiltak? *Nordlys*. Lastet ned 16.12.17 fra: <https://www.nordlys.no/kronikk/haren-i-nord-et-distriktpolitisk-tiltak/s/1-79-1963398>
- Rønold, Irene (2016, 15. februar): 424 personer får lønn fra Forsvaret uten å jobbe der. *VG*. Lastet ned 10.01.18 fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/424-personer-faar-loenn-fra-forsvaret-uten-aa-jobbe-der/a/23616676/>
- Solvang, Ola (1991, 23. februar): NM i nedbygging. *Nordlys*. Lastet ned 10.01.18 fra: <http://www.info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055012199102230015&serviceId=2>
- Strand, Arne (2016, 29. august): Hard kamp om Forsvaret. *Dagsavisen*. Lastet ned 23.04.18 fra: <http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/hard-kamp-om-forsvaret-1.770715>
- Sunde, Harald (2011): Status og utfordringer i Forsvaret. *Norsk Militært Tidsskrift* nr. 1. Oslo: Oslo Militære Samfund. Lastet ned 08.01.18 fra: <http://www.nor-miltids.com/NMT-%C3%A5rganger/2011/NMT-1-2011.pdf>
- Verdens Gang (2011, 2. november): Dramatisk valg av baser for nye kampfly. Lastet ned 27.04.18 fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/dramatisk-valg-av-baser-for-nye-kampfly/a/10039529/>
- Øverås, Rune (2017, 7. september): Andøya flystasjon har et problem. *Dagbladet Meninger*. Lastet ned 27.04.18 fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/andoya-flystasjon-har-et-problem/68671557>

Vedlegg I:

FORKORTELSER

Forsvaret og Forsvarsdepartementet har en utstrakt bruk av forkortelser, noe som gjør at også litteraturen benytter seg av en rekke fagspesifikke termer. Under følger en oversikt over de forkortelser benyttet i denne oppgaven.

DKU	Distriktsmessig konsekvensutredning
EFL	”Et felles løft”
FA	Forsvarsanalyse
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FK	Forsvarskommissjon
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMIN	Forsvarsminister
FMR	Fagmilitære råd (tidl. FS/MFU)
FS	Forsvarsstudie (senere FMR)
FSJ	Forsvarssjef
FSK	Forsvarets spesialkommando
LMU	Landmaktutredning
LTP	Langtidsplan
MFU	Militærfaglig utredning (senere FMR)
MPA	Maritime Patrol Aircraft
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NOU	Norges offentlige utredninger
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
PFA	Program forsvarsanalyse
QRA	Quick Reaction Alert
SKU	Strategisk konsekvensutredning
SR	Seminarrapport
T-D	”Troms-dokumentet”

Vedlegg II:**OVERSIKT OVER FORSVARSSJEFER OG FORSVARSMINISTRE
1988–2018****FORSVARSSJEF:**

TIDSROM	NAVN	FORSVARSGREN
1987–1989	Vigleik Eide	Hæren
1989–1994	Torolf Rein	Sjøforsvaret
1994–1999	Arne Solli	Hæren
1999–2005	Sigurd Frisvold	Hæren
2005–2009	Sverre Diesen	Hæren
2009–2013	Harald Sunde	Hæren
2013–d.d.	Haakon Bruun-Hanssen	Sjøforsvaret

FORSVARSMINISTER:

TIDSROM	NAVN	REGJERING
1986–1989	Johan Jørgen Holst (Ap)	Brundtland II
1989–1990	Per Ditlev-Simonsen (H)	Syse
1990–1993	Johan Jørgen Holst (Ap)	Brundtland III
1993–1997	Jørgen Kosmo (Ap)	Brundtland III/Jagland
1997–1999	Dag Jostein Fjærvoll (KrF)	Bondevik I
1999–2000	Eldbjørg Løwer (H)	Bondevik I
2000–2001	Bjørn Tore Godal (Ap)	Stoltenberg I
2001–2005	Kristin Krohn Devold (H)	Bondevik II
2005–2009	Anne-Grete Strøm-Erichsen (Ap)	Stoltenberg II
2009–2011	Grete Faremo (Ap)	Stoltenberg II
2011–2012	Espen Barth Eide (Ap)	Stoltenberg II
2012–2013	Anne-Grete Strøm-Erichsen (Ap)	Stoltenberg II
2013–2017	Ine Marie Eriksen Søreide (H)	Solberg I
2017–d.d.	Frank Bakke-Jensen (H)	Solberg II

Vedlegg III:

PUBLISERTE PLANER OG RAPPORTER ANGÅENDE
FORSVARETS LOKALISERING, STRUKTUR OG OVERORDNEDE
VIRKSOMHET I PERIODEN 1988–2018

ÅR	TYPE	UTGIVER / ANSVARLIG
1988	LTP	FMIN Johan Jørgen Holst
1991	FS	FSJ Torolf Rein
1992	NOU	Kåre Willoch, FK1990
1993	LTP	FMIN Johan Jørgen Holst
1996	FS	FSJ Arne Solli
1998	LTP	FMIN Dag Jostein Fjærvoll
2000	FS	FSJ Sigurd Frisvold
	NOU	Odd G. Andreassen, FPU
	SR	Bjørn Inge Ruset, NUPI
2001	LTP	FMIN Bjørn Tore Godal
2003	MFU	FSJ Sigurd Frisvold
2004	LTP	FMIN Kristin Krohn Devold
2007	NOU	Siri Bjerke, FPU
	FS	FSJ Sverre Diesen
2008	LTP	FMIN Anne-Grete Strøm-Erichsen
2010	DKU	Sven Haugberg, Asplan Viak
2011	FMR	FSJ Harald Sunde
	DKU	Roger Mortensen, PwC
2012	LTP	FMIN Espen Barth Eide
2015	FMR	FSJ Haakon Bruun-Hanssen
	EFL	Rolf Tamnes, ekspertgruppe
2016	LTP	FMIN Ine M. E. Søreide
	DKU	Roger Mortensen, PwC
	T-D	Cecilie Myrseth, tverrpolitisk komité
2017	LMU	FMIN Ine M. E. Søreide