



UNIVERSITETET I
NORDLAND

BACHELOROPPGAVE

Emnekode: PO220S Dato: 08.05.2013

Kenneth Vika og Øyvind Tangen

Totalt antall sider: 38

Et instrumentelt perspektiv på omstilling av Forsvaret

– i lys av demokratiske prinsipper



Innhold

1 Innledning.....	4
1.1 Problemstilling.....	5
1.2 Avgrensning.....	5
1.3 Oppgavens disposisjon	6
1.4 Langtidsplanlegging i forsvarssektoren.....	7
2 Teori	9
2.1 Teoretisk referanseramme	9
2.2 Demokratiteori og den norske modellen	10
2.4 Annen relevant forskning	12
2.4.1 Litteratur	12
2.4.2 Masteroppgaver.....	12
3 Metode.....	13
3.1 Design	13
3.2 Kilder	14
3.3 Eget ståsted	15
4 Analyse.....	16
4.1 Data.....	16
4.1.1 Langtidsplanprosessen 2009-2012.....	16
4.1.2 Endringsforslag	19
4.2 Endringsforslag med bred militærfaglig og politisk enighet	20
4.2.1 Andøya flystasjon og 333 skvadron.....	20
4.2.2 Luftforsvarets EK-miljø.....	21
4.2.3 Luftforsvarets Flygeskole	22
4.2.4 Gardermoen flystasjon og 335 skvadron	23
4.2.5 Hovedbase for helikopter og Sola flystasjon	24
4.3 Omdiskuterte endringsforslag.....	25
4.3.1 Luftovervåkningssettene og tilknyttet skole.....	25
4.3.2 Kampfly, basesett og luftvern (NASAMS).....	27
4.3.3 Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)	29
4.3.4 Luftforsvarets rekruttutdanning og Madla leir.....	31
5 Konklusjon	33
6 Litteraturliste	35
6.1 Bøker	35

6.2 Offentlige publikasjoner	35
6.3 Høringsuttalelser.....	35
6.4 Masteroppgaver	36
6.5 Andre publikasjoner	36
6.6 Internetsider	36
6.7 Blader og magasiner	37
6.8 TV-programmer.....	38
6.9 Intervjuer	38

1 Innledning

”-Slutt på store omstillinger i Forsvaret”¹. Dette sa Espen Barth Eide i 2011, da han konkluderte med at Forsvaret var ferdig med å omstilles fra et invasjon- til et innsatsforsvar. Våren 2013 er imidlertid Luftforsvaret inne i sin største omstilling noensinne, hvor de ikke bare skal innføre nye flytyper som F-35, C-130J, og NH-90, men også legge ned og flytte baser, samtidig som de skal flytte Luftforsvarets ledelse.² Det kan altså synes som om de store omstillingene i Forsvaret **ikke** er ferdige.

Staten er nemlig i en stadig omstilling.³ Eierskap blir endret, forvaltningsorganer har blitt redusert eller fjernet, og interne reorganiseringer har blitt utført for å effektivisere driften. Dette skjer også i Forsvaret. Etersom sikkerhetspolitiske rammebetingelser kontinuerlig endres, må også Forsvarets struktur, organisasjon, kapasiteter og operative konsept tilpasse seg.⁴ Det er imidlertid ikke slik at en endring i trusselbildet fører til en umiddelbar endring i Forsvarets struktur. Forsvaret er stort, og tar tid å endre, og vurderinger om trussel og krav til egen kapasitet vil være knyttet til både ideologisk overbevisning, kunnskap og ressurser. Forsvarspolitikken blir påvirket av så vel regionale hensyn, personalpolitikk og økonomi, som av sikkerhetspolitikk.

Prosessen med omstilling i Forsvaret er så omfattende og går over så lang tid at den kan være vanskelig å forutse konsekvensen av. Ved å legge ned baser, kan lokalsamfunn bli sterkt påvirket. Kommuner som taper på slike endringer, vil kanskje være kritisk til prosessen. I et hvert demokrati er det viktig at omstillinger foregår åpent, slik at alle stemmer blir hørt og ulike hensyn avveid. Vi vil i det følgende gå i dybden på en slik omstillingsprosess, samt vurdere hvor demokratisk denne prosessen er.

¹ NTB, ”Slutt på store omstillinger i Forsvaret”, Aftenbladet, <http://www.aftenbladet.no/nyheter/politikk/Barth-Eide---Slutt-p-store-omstillinger-i-Forsvaret-2897827.html>, publisert 24.11.11, lastet ned 03.02.13.

² Prop. 73 S (2011–2012), ”Et forsvar for vår tid”, punkt 6.5.5.

³ Fornying-, administrasjons- og kirke departementet, ”Organisasjonsendringer staten 1992 – 2007” http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/lonns-og-personalpolitikk/omstilling_i_staten/organisasjonsendringer-i-staten.html?id=533799, publisert 09.11.2010, lastet ned 03.02.13.

⁴ Forsvarsdepartementet, ”Evne til innsats – Strategisk konsept for Forsvaret”, 2009.

1.1 Problemstilling

For å belyse temaet vil vi prøve å besvare følgende problemstilling:

”Hvilke hensyn ligger til grunn for omstillingen av Forsvaret, og kan prosessen vurderes som legitim?”

Med ”hensyn” tenker vi på hva slags begrunnelse som blir brukt for endringer i Forsvaret, og hvem som påvirker disse. ”Omstillingen” betyr den periodisk planlagte og politisk styrte prosessen som resulterer i langtidsplaner (LTP) for Forsvaret, og ikke de små omorganiseringene som Forsvaret kontinuerlig kan gjennomføre selv. Legitimiteten kan måles ut fra om prosessen følger den ideelle måten å behandle slike saker på i Norge. Etterprøvbarehet, åpenhet og medvirkning er stikkord i denne sammenheng. Dette vil bli gjennomgått mer i teorikapittelet.

1.2 Avgrensning

Dette er et omfattende tema. For å gjøre det mer håndterlig, vil denne oppgaven i hovedsak se på langtidsplanen 2009 til 2012 (LTP 2009-2012). Dette er gjort fordi perioden nettopp er forbi, og vi kan se både på forarbeid, råd og innspill, proposisjon og vedtak. Den nyeste langtidsperioden, som går fra 2012 til 2016, er for fersk til at vi kan se noen resultater av den enda. Problemet med kun å velge en langtidsperiode, er at det blir vanskelig å si at oppgavens funn også er gyldige for andre perioder.

Da omfanget av å studere endringer i hele Forsvaret vil være for tidkrevende, kommer oppgaven kun til å fokusere på de endringer som omhandler Forsvarets ledelse og Luftforsvaret. Luftforsvaret er valgt fordi det er spredd rundt i hele Norge, fordi de betjener alt fra enkelt og billig til svært avansert og dyrt materiell, og fordi de har relevante oppgaver i fredstid, så vel som i krise og krig. Med Luftforsvaret menes de delene av organisasjonen som ligger under Generalinspektøren for Luftforsvaret, og følgelig ikke fellesinstitusjoner (for eksempel Forsvarets Logistikkorganisasjon) som Luftforsvaret i stor grad støtter seg på. De andre forsvarsgrenene er også aktuelle, men av omfangshensyn vil de ikke bli drøftet. Forsvarets ledelse er tatt med fordi deres organisering har stor betydning for forståelsen av resten av Forsvaret. Med Forsvarets ledelse mener vi Forsvarssjefen og hans ledergruppe,

Forsvarsstaben, Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK)⁵, og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN).⁶

En **organisatorisk endring** har skjedd når en organisasjon har forskjellige trekk på to ulike tidspunkt.⁷ Dette kan være endring av oppgaver, teknologi, mål, strategi, struktur og kontroll, kultur, normer og verdier, eller atferdsprosesser som produksjon, kommunikasjon og beslutninger.⁸ Denne oppgaven fokuserer på struktur i form av baselokasjoner, men ikke på budsjettildelinger eller antall ansatte på de forskjellige stedene. Vi vil se nærmere på kapasitetsendringer, selv om ingen vurdering av Forsvarets operativitet som følge av disse kapasitetsendringene vil bli gitt. Oppgaver, mål, strategi og kontroll vil bli tatt med der LTP 2009-2012 benytter dette som argumenter for endring, mens endringer i kultur, normer, verdier eller atferdsprosesser vil ikke bli gjennomgått.

Vi vil ikke gjøre noen vurderinger om hvorvidt prosessen er effektiv, om det er noen rød tråd mellom ulike langtidsplaner, om endringene i Forsvaret faktisk reflekterer de endringene som blir vedtatt, eller om forandringene vil være operativt, økonomisk eller politisk til det bedre.

Oppgaven vil i sin helhet være basert på ugraderte kilder. Dette er gjort for å gjøre oppgaven mer tilgjengelig og nyttig for allmennheten. Forsvarets Forskningsinstitutt har levert graderte dokumenter i forbindelse med Forsvarets behandling av LTP 2009-2012, men denne informasjonen var ikke utslagsgivende på vesentlige punkter, og da heller ikke viktig for denne oppgavens problemstilling.⁹

1.3 Oppgavens disposisjon

Før vi går videre, vil det være naturlig å forklare litt hvordan langtidsplanlegging i forsvarssektoren foregår. Deretter gjennomgår vi teorien som denne oppgaven støtter seg på. Videre vil oppgavens metode bli diskutert, før analysen starter. Analysen er delt inn i datainnsamling og diskusjon rundt de ulike endringsforslagene. Til slutt vil oppgavens problemstilling bli besvart. Språket i oppgaven vil være preget av de offentlige dokumentene den baserer seg på, og vil i så måte benytte de samme begrepene når temaer blir diskutert.

⁵ FOHK og LDKN har senere blitt til FOH.

⁶ Forsvaret, ”Organisasjonskart”, <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/Sider/Organisasjonskart.aspx>, dato for publisering ikke kjent, lastet ned 10.03.13.

⁷ Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik: “Hvordan organisasjoner fungerer”, 2009, side 351.

⁸ Ibid, side 352

⁹ Intervju med Sverre Diesen, daværende Forsvarssjef, 07.04.2013

1.4 Langtidsplanlegging i forsvarssektoren

Forsvaret er en stor og kostnadskrevenende organisasjon. Selv om det blir definert overordnede oppgaver som å sikre selvstendig nasjonal evne til å ivareta overvåkning og situasjonsbevissthet, myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse, samt krise- og episodehåndtering i en tilspisset konfliktsituasjon¹⁰, vil det i praksis variere hvordan man definerer denne evnen. Alt fra ideologi, (forståtte) trusler, distriktspolitikk, næringspolitikk, forsvarsgrenvise interesser, internasjonale trender og politisk kjøpslåing¹¹ kan ha påvirkning på hvordan omstillingsprosessen i Forsvaret ender opp. Derfor er det viktig med en langtidsplan for forsvarssektoren. Langtidsplanen ser primært på forsvarsstrukturen, kapasiteter, baser, samt kompetanseutvikling og andre avgjørende saker.¹²

Dagens planleggingsprosess har en syklus på 4 år, og hver ny prosess skal ha en horisont på 15-20 år. Videre er prosessen delt inn i både en politisk og en militær del.¹³ Den militære prosessen blir ledet av Forsvarssjefen, får innspill spesielt fra FFI og etterretningstjenesten, men også andre avdelinger, og skal ende i et fagmilitært råd (i LTP 2009-2012 kalt FS 07). Den politiske prosessen blir gjennomført ved hjelp av diskusjoner i Stortinget rundt Forsvaret, som gir grunnlag for forsvarsbudsjettet, men også ved at utvalg og kommisjoner blir opprettet for å belyse aktuelle temaer. Slike utvalg (i LTP 2009-2012 kalt Forsvarspolitisk utvalg, FPU) produserer utredninger som blir brukt i den politiske prosessen med å utarbeide langtidsplanen.¹⁴ En overordnet prosess er forenklet vist i *Modell 1: Gangen i nasjonal langtidsplanlegging*, hentet fra Frank Danjords masteroppgave om Forsvarssjefens forsvarsstudier.¹⁵

¹⁰Sverre Diesen, ”Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 – sluttrapport”, 2007, side 3.

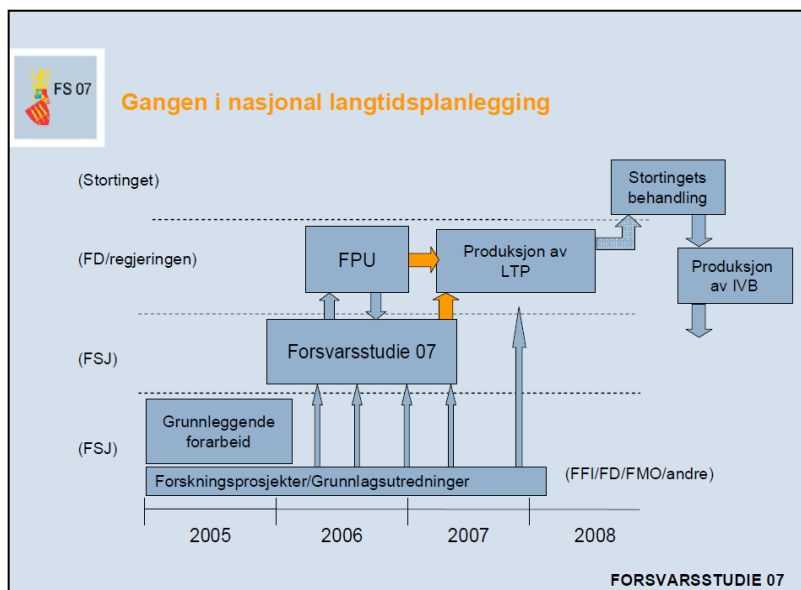
¹¹ Trond Salthammer, ”Forsvarets evne til å tilpasse seg sikkerhetspolitiske utviklingstrekk. En analyse av Forsvarets endringer i perioden 1992-2006.”, masteroppgave, 2007, side 10.

¹² Forsvarsdepartementet: ”Folk om Forsvar”, utgivelsesår ikke oppgitt, side 2

¹³ Salthammer, side 15.

¹⁴ Ibid, side 16

¹⁵ Frank Danjord: ”Forsvarssjefens forsvarsstudier – hvilken innvirkning har de på departementets etterfølgende langtidsplaner?”, masteroppgave, 2008, side 14



Modell 1: Gangen i nasjonal langtidsplanlegging

Det finnes tre ulike dimensjoner for endring. Endringen kan være karakterisert av å være inkrementell eller strategisk, avhengig av hvor lang tid og hvor store endringer som blir gjort.¹⁶ Endringen kan være proaktiv, om den er basert på forventninger, eller reaktiv, om den er som følge av forhold som allerede har endret seg.¹⁷ Nadler og Tushman har kombinert disse dimensjonene til *Modell 2: Ulike endringstyper*¹⁸.

	Inkrementell	Strategisk
Proaktiv	"Fininnstilling"	Reorientering
Reaktiv	Tilpasning	Gjenskapning

Modell 2: Ulike endringstyper

Man kan argumentere for at omstillingen i Forsvaret ligger et sted midt i denne modellen. Den er proaktiv, ved at den forutser fremtidige utfordringer i et langt perspektiv, men den er reaktiv ved at den forsøker å endre en trend hvor det ikke er samsvar mellom oppgaver og ressurser.¹⁹ Omstillingsprosessen er kontinuerlig, og sånn sett kan den sees på som

¹⁶ Jacobsen og Thorsvik, side 353

¹⁷Ibid, side 353

¹⁸Ibid, side 353

¹⁹Forsvarsstudie 2007, side 14

inkrementell, men det er også relativt store endringer som kommer på plass på kort tid, med nye kapasiteter og nye mål.²⁰ Derfor kan prosessen også sees på som strategisk.

Jacobsen og Thorsvik definerer en tredje dimensjon innen organisasjonsendring, nærmere bestemt om endringens innhold er strukturell eller kulturell.²¹ For Forsvaret sin del så vil den i stor grad være strukturell. Fokus i omstillingen er på den formelle strukturen, ikke på holdninger og oppfatninger. Dette er en av hovedgrunnene til at vi velger å benytte et instrumentelt perspektiv.

2 Teori

Teorien denne oppgaven støtter seg på er todelt. På et grunnleggende nivå analyserer vi problemstillingen gjennom et instrumentelt perspektiv. Videre anvender vi ”den norske modellen” og demokratiteori. Dette vil nå bli gjennomgått.

2.1 Teoretisk referanseramme

Oppgaven er skrevet utfra en organisasjonsteoretisk referanseramme. Det finnes dessverre ingen teori innen offentlig organisasjonsteori som er universell og som det hersker bred enighet om at er mest relevant,²² men denne oppgaven har valgt et instrumentelt perspektiv. Dette perspektivet forutsetter at Forsvaret er et redskap eller instrument for å utføre oppgaver på vegne av samfunnet²³, og vi vil se på hensikten med endringer av Forsvaret på samme måte. Oppgaven vil således fokusere på mål og middel i langtidsplan-prosessen, og hvilke handlingsvalg som blir gjort. Vi antar at strukturelle trekk ved organisasjonen påvirker hvordan organisasjonen fungerer.²⁴

Videre forutsetter det instrumentelle perspektivet at aktørene handler med begrenset formålsrasjonalitet – altså at alternativer blir valgt bevisst ut i fra konsekvenser, men hvor det kanskje ikke finnes fullstendig kunnskap om alle alternativer.²⁵ Selv om begrenset formålsrasjonalitet kanskje er realiteten, vil man uansett kunne hevde at fullstendig kunnskap om alle alternativer bør være et mål enhver prosess bør streve etter. Denne oppgaven vil således vurdere langtidsplanprosessen opp i mot dette målet.

²⁰Ibid, side 25

²¹ Jacobsen og Thorsvik, side 354

²²Tom Christensen, Per Lægveid, Paul G Roness, Kjell Arne Røvik: ”Organisasjonsteori for offentlig sektor”, 2010, side 24

²³Ibid, side 33

²⁴Ibid, side 34

²⁵Ibid, side 33

Christensen (m.fl) beskriver to varianter av det instrumentelle perspektivet: en hierarkisk og en forhandlingsvariant. Vi kommer til å benytte oss av forhandlingsvarianten, fordi prosessen rundt langtidsplanen til Forsvaret er preget av enheter og posisjoner som kan ha motstridende mål, interesser og kunnskaper. For eksempel kan man tenke seg at Forsvaret ønsker å fremme sine forsvarsfaglige interesser, men at regjeringen også må ta hensyn til regionalpolitikk. Internt i regjeringen og på Stortinget vil det finnes mange ulike interesser, da både partitilhørighet og regional tilhørighet spiller inn hos de folkevalgte – samtidig som de må ta hensyn til høringsinnspill og annen interesserepresentasjon. Disse enhetene kan gjennom forhandling komme frem til et kompromiss – som resulterer i en ny langtidsplan.²⁶ Et lignende syn støttes av Graham T. Allison, som trekker frem en interessant observasjon innen internasjonal politikk: Han forklarer at ofte blir viktige hendelser forklart med viktige grunner, altså *”that monoliths perform large actions for big reasons”*.²⁷ Han hevder at denne type rasjonell forklaring kan bli for svak, da store aktører har veldig differensierte beslutningsstrukturer. De store avgjørelsene blir i realiteten basert på mindre grunner, med delvis begrenset forståelse av politiske, nasjonale og organisasjonelle mål.²⁸ Dette er en nyttig betraktning for denne oppgaven, da de offentlige dokumentene oppgaven baserer seg på argumenterer i store linjer, mens i virkeligheten er det kanskje andre forhold som er med på å bestemme det endelige utfallet.

Fordi vi velger et instrumentelt forhandlingsperspektiv, vil vi ikke vurdere hvordan kulturelle normer og verdier påvirker endringene i Forsvaret. I oppgaven går vi heller ikke inn på hvordan de institusjonelle omgivelsene påvirker langtidsplanprosessen, gjennom sosialt konstruerte normer og oppskrifter for hvordan Forsvaret kan organiseres.

2.2 Demokratiteori og den norske modellen

Før vi drøfter langtidsplanprosessen, må vi først gjøre kort rede for hvordan den norske statsforvaltningen er bygd opp. Den norske Grunnlov hindrer maktkonsentrasjon gjennom en tredeling av statsmakten til Stortinget, regjeringen, og domstolene. Dette kalles maktfordelingsprinsippet.²⁹ Domstolene er den dømmende makt, og vurderer lovligheten av de andre statsorganenes myndighetsområde.³⁰ Regjeringen er den utøvende makt, og har gjennom sin politiske funksjon ansvar for å forberede saker og foreslå politiske reformer.

²⁶Ibid, side 34

²⁷Graham T. Allison, *”Conceptual models and the Cuban missile crisis: Rational policy, organization process, and bureaucratic politics”*, 1968, side 3

²⁸Ibid, side 3

²⁹Anne Lise Fimreite og Jan Erik Grindheim, *”Offentlig forvaltning”*, 2007, side 30

³⁰Ibid, side 30

Regjeringen har også et forvaltningsansvar for å iverksette beslutningene fra Stortinget. Departementene er underlagt regjeringen, og er faglig ansvarlig for innholdet i proposisjoner og iverksetting. Stortinget den lovgivende makt, og er en folkevalgt forsamling av representanter fra hele landet. Folkesuverenitetsprinsippet blir ivaretatt da regjeringen er avhengig av Stortingets tillit (parlamentarismen), og Stortinget utgår av folket.³¹

Et viktig prinsipp og mål i et demokrati, er at det de styrende har legitimitet. Med legitimitet menes at det er tillit mellom de styrte og de styrende. Innbyggerne får juridiske, politiske, sosiale og økonomiske rettigheter og plikter, og vil således kunne anerkjenne forvaltningens myndighet som rettmessig.³² Statens legitimitet baserer seg på prinsippene om **folkestyre** og **fagstyre**.³³ Prinsippet om folkestyre blir ivaretatt ved at regjeringen er avhengig av tillit fra Stortinget. Politiske beslutninger trenger likevel å være basert på faglige begrunnelser. Dette blir ivaretatt ved at en kompetent forvaltning skal legge frem faglig uavhengig grunnlagsmateriale til politiske beslutninger, uansett om dette er i tråd med den politiske ledelsens standpunkt eller ikke.³⁴ Samtidig skal forvaltningen være lojale mot den sittende regjering.³⁵

Max Webers idealmodell om ”det ansvarlige byråkrati” forutsetter at en byråkratisk organisasjon skal ha klare grenser mellom politikk og forvaltning. For at forvaltningen kan gi faglig uavhengige vurderinger, må de følge normer som blant annet nøytralitet, lojalitet, likebehandling, etterprøvbarhet, forutsigbarhet og fri for egeninteresse.³⁶ Webers modell er på mange måter dekkende for forvaltningen i Norge, også i dag. Likevel finnes det forskjeller. For eksempel vil ikke forvaltningen alltid handle uten egeninteresse, ved at personlig prestisje og etatsinteresser er knyttet til forvaltningsansvaret. Stramme budsjetter kan ofte skape et misforhold mellom mål og midler, og dette gjør at forvaltningsansatte kan være opptatt av å bli prioritert i budsjettkampen.³⁷ Forsvaret er således heller ikke skånet for begrensede budsjetter. I FS 07 er gjennomgangstonen å danne en balanse mellom budsjett og

³¹Ibid, side 30

³²Gry Sandkjær Hanssen, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo, ”Politikk og demokrati, en innføring i stats- og kommunalkunnskap”, 2007, side 127

³³Ibid, side 128

³⁴Ibid, side 128

³⁵Ibid, side 135

³⁶Ibid, side 134

³⁷Ibid, side 135

strukturkostnad, samtidig som at budsjettutviklingen skal følge kostnadsutviklingen i forsvarssektoren.³⁸

I forbindelse med LTP 2009-2012 påpekte Norges daværende forsvarsminister, Anne-Grete Strøm-Erichsen, at ”*Dialog og deltakelse er forutsetninger for demokratier. Forsvaret må forbli et demokratisk instrument for det samfunnet vi alle er en del av.*”³⁹ Dette synet på deltakelse er på mange måter representativt også for den norske samfunnsmodellen. Sentrale lønnsforhandlinger har blitt normen i Norge. Dette har ført til en relativt egalitær lønnsfordeling, som igjen har bidratt til en omfattende velferdsstat.⁴⁰ Maktutredningen fra 1981, NOU 1982:3, betegner det norske systemet som ”*blandingsadministrasjon og forhandlingsøkonomi*”.⁴¹ Med dette menes at staten får markedsmakt og legitimitet ved å gå inn i forhandlinger med private aktører, som på sin side får redusert risiko mot å gi fra seg litt selvstendighet. I den norske modellen kan organisasjoner påvirke offentlig politikk, men må da også ta sin del av ansvaret for beslutningene.⁴² Organisasjonene kan blant annet få innpass i politikken gjennom råd og utvalg, høringer og forhandlinger, men også gjennom lobbyvirksomhet.⁴³ Dette ble gjort også i langtidsplanprosessen.

2.4 Annen relevant forskning

2.4.1 Litteratur

Jonny M Otterlei beskriver i sin FFI rapport fra 2002⁴⁴ hvordan planlegging og implementering av endringer i det norske forsvaret ble gjort på 1990-tallet. I ”Norsk forsvarshistorie”, bind 4⁴⁵ og 5⁴⁶, står det historiske beskrivelser av forsvarsplanleggingen i Norge.

2.4.2 Masteroppgaver

Det er skrevet flere masteroppgaver rundt tematikken langtidsplanlegging og fagmilitære råd. Denne oppgaven støtter seg blant annet på Frank Danjords oppgave⁴⁷ om hvordan forsvarsstudiene har innvirkning på departementenes etterfølgende langtidsplaner, Trond

³⁸ Intervju med Sverre Diesen, 07.04.2013

³⁹ *Folk om Forsvar*, side 1

⁴⁰ Sunniva Brandtzæg, ”*Den skandinaviske modellen som utviklingsstrategi*”, masteroppgave, 2007, side 29

⁴¹ Hanssen m.fl, side 248

⁴² Ibid, side 248

⁴³ Ibid, side 249

⁴⁴ Jonny M Otterlei, ”*Norwegian Defense reforms of the 1990s*”, FFI rapport, 2002

⁴⁵ Kjetil Skogrand: ”*Norsk forsvarshistorie: Alliert i krig og fred*”, 2004

⁴⁶ Jacob Børresen, GullowGjeseth og Rolf Tamnes, ”*Norsk forsvarshistorie: Allianseforsvar i endring*”, 2004

⁴⁷ Danjord, 2008

Salthammers analyse av Forsvarets endringer i perioden 1992 til 2006⁴⁸, og Olav Rambergs oppgave⁴⁹ om strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret. Dette er alle oppgaver som omhandler prosesser i Forsvaret over en lengre periode. Vi har derimot ikke funnet noen oppgaver som går i dybden på og omhandler beslutningene i FS 07.

3 Metode

For å analysere problemstillinger, hevder Allison⁵⁰ at forskere kan ha fem mål: De kan beskrive, forklare, forutse, evaluere og anbefale. Denne oppgaven vil forsøke å *beskrive* de endringene som blir foreslått gjennom prosessen med å utvikle langtidsplanen for Forsvaret 2009 til 2012. Den søker også å *forklare* hvor innflytelsen til de forskjellige endringene kommer fra, for slik å kunne svare på hvem som påvirker Forsvarets omstilling. Det ligger utenfor denne oppgaven å evaluere hvor fornuftig omstillingen har vært, eller anbefale videre endringer for Forsvaret.

3.1 Design

Vi har benyttet et enkeltcasesdesign med flere analyseenheter for å besvare problemstillingen.⁵¹ Til tross for at oppgaven vil analysere én organisasjon, Forsvaret, vil den hente inn data fra flere enheter. Ideelt sett ville derfor oppgaven følge et intensivt forskningsopplegg, hvor alle tenkelige variabler og enheter i det teoretiske universet blir undersøkt.⁵² Dette kan fort føre til en u håndterbar stor mengde med enheter, da det finnes svært mange kilder til innflytelse i en så stor prosess som langtidsplanlegging er. Vi har måttet foreta en utvelgelse av enhetene som det blir trukket inn data fra. Følgelig vil oppgaven bære preg av et ekstensivt forskningsopplegg.

Oppgaven har en kvalitativ tilnærming. Offentlige dokumenter blir brukt som primære kilder, og intervju blir brukt for enten å utfylle eller å utfordre disse.

I henhold til avgrensningen i kapittel 1.2, vil **omstilling** i denne oppgaven bli operasjonalisert til variablene **basestruktur**, **kapasiteter** og **begrunnelse**. Basestruktur og kapasiteter blir

⁴⁸ Salthammer, 2007

⁴⁹ Olav Ramberg, "Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret", masteroppgave, 2010

⁵⁰ Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", Essay i The American Political Science Review, September 1969, side 689.

⁵¹ Asbjørn Johannessen, Per Arne Tuft og Line Christoffersen: "Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode", 2010, side 88

⁵² Kjetil Sander, "Utvalgsstørrelse", <http://www.kunnskapssenteret.com/articles/2614/1/Utvalgsstørrelse/Ekstensive-vs-Intensive-opplegg.html>, publisert 24.08.2004, lastet ned 14.03.2013.

brukt for å *beskrive* endringene, og er valgt ut fordi dette er strukturelle gjennomgangselementer i LTP. Med **basestruktur** menes hvor forskjellige avdelinger fysisk skal befinne seg. Med **kapasiteter** menes teknologi, trening og kompetanse som gjør det mulig å ivareta bestemte roller og krav. Et eksempel på dette, kan være flyet C-130J Hercules, som gjør Forsvaret i stand til å ha en transportflykapasitet. **Begrunnelse** blir brukt for å *forklare* endringene, og er valgt ut for å kunne drøfte hva som er grunnlaget for endringene, og for å se på hvorvidt prosessen er legitim. Dataen vil bli redusert til enkle punkter. Disse variablene vil bli sammenlignet i de forskjellige offentlige dokumentene. Der hvor det finnes en divergens vil vi forsøke å finne ut hvorfor ved å se på vurderingene i de ulike dokumentene, og benytte sekundære kilder.

3.2 Kilder

De skriftlige kildene er ulike offisielle dokumenter som ble produsert i forbindelse med utredningen av LTP. Oppgaven vil starte med å finne variablene i en analyse av FS 07 og NOU2007:15. Når disse er på plass, vil vi gå videre og finne endringer eller divergenser i St.prp.nr 48 (2007-2008), Innst.S.nr 318 (2007-2008) og stortingsvedtakene av 19. Juni 2008. Disse divergensene vil bli diskutert for å finne ut hvor påvirkningen kommer fra.

Fordelen med å bruke offentlige dokumenter som dette, er at de beskriver godt det forfatterne har tenkt. Det er lagt et stort arbeid ned i den skriftlige framstillingen. Ulempen er at de til tider kan bli litt generelle i sine formuleringer. De beskriver heller ikke utdypende hvilke prosesser som ligger til grunn for alle vurderingene. Et annet problem er at ved å starte med FS 07 og NOU2007:15, får vi ikke med påvirkning av arbeid som er gjort tidligere. Vår analyse kan bli svekket av det. Der hvor det er en divergens mellom variablene oppgaven analyserer, vil det derfor være vanskelig å finne ut av hvorfor uten samtidig og støtte seg på andre kilder.

Andre kilder vi benytter er høringsuttalelser og intervjuer. Høringsuttalelsene har den fordelen at de er skriftlige, og rimelig konkrete. Men vi må gjøre en utvelgelse av hvilke høringsuttalelser vi skal benytte, da svært mange kommuner og organisasjoner ble involvert i arbeidet med LTP 2009-2012. Ikke alt er relevant for vår problemstillingen. Som utvalgsstrategi vil derfor oppgaven prioritere høringsuttalelser til de kommunene som ble påvirket av de basestrukturendringene som inngikk i omstillingen. Organisasjonenes høringsinnspill favner bredt, og vil bli inkludert der det er innspill som berører problemstillingen.

Det verken *Modell 1* eller disse skriftlige kildene kan dokumentere, er hvilken prosess som foregikk på det sosiale plan, gjennom formelle og uformelle møter, telefonsamtaler og brev. Derfor har vi utført et intervju med en av hovedpersonene i denne prosessen, tidligere Forsvarssjef, General Sverre Diesen.⁵³ Fordelen med å intervju ham, er at han bør ha god kjennskap hvilke prosesser som foregikk som kanskje ikke like lett kommer frem i de offentlige dokumentene. Men man må huske at det har gått litt tid siden arbeidet med LTP, og ikke alle detaljer er enkle å huske. Samtidig kan det hende at slike personer har et behov for å rasjonalisere egne beslutninger og handlemåte, eller at de i dag innehar en stilling som gjør at de ikke åpent ønsker å se kritisk på prosessen. Derfor har vi supplert med spørreskriv til kommuner og organisasjoner om de synes prosessen rundt LTP 2009-2012 var ryddig, og om de følte seg inkludert.

Det finnes nesten uendelig mange veier til innflytelse på en prosess som LTP. En oppgave av denne størrelsen står da i fare for å velge bort viktige kilder. Gjennom en avgrensning til å gjelde Luftforsvaret og Forsvarets ledelse, og ved å bruke de kildene som er valgt, bør vi likevel kunne besvare problemstillingen. Oppgavens størrelse begrenser muligheten til å teste reliabiliteten til resultatene i denne oppgaven. Hovedpersoner i LTP har fått lese oppgaven og kommentert den i etterkant. Det kan borge for et relativt sannferdig bilde av prosessen.

3.3 Eget ståsted

Forfatterne av denne oppgaven jobber begge i Forsvaret, og vår forforståelse vil ha betydning for både utvelgelse av kilder og variabler, hvordan de vektlegges, og hvordan de tolkes. Vi har en god forståelse av både kapasiteter og basestruktur, om enn på et ”mikro-nivå”. Dette er en fordel da det blir lettere å forstå hvilke endringer som i praksis blir lansert i LTP. Ulempen er at utvelgelsen av kilder og variabler kan bli farget av at det er vår arbeidsplass som faktisk blir omstilt. Da ingen av oss ble direkte berørt av LTP 2009-2012, håper vi likevel at vi kan se relativt objektivt på problemstillingen. Videre vil vår forståelse av forsvarspolitik og kommunikasjonen på tvers av departementer, komitéer og ledelsen i Forsvaret, være begrenset til det vi selv har lest. Det kan være utfordrende for oss å se det store bildet når vi så skal forklare prosessene.

⁵³ Diesen er pensjonert fra Forsvaret.

4 Analyse

Analysen vil bli delt i tre underkapitler. Først vil vi gjøre rede for datamaterialet vi har samlet inn fra de ulike skriftlige kildene. Vi går så over til å se på prosesser hvor det var bred enighet mellom det militærfaglige miljøet, representert gjennom FS 07, det politiske apparatet, og også gjennomgående i den politiske behandlingen av langtidsplanen. Oppgaven vil til slutt behandle de forslagene hvor det har vært stor divergens; enten mellom militære og politiske forslag, eller hvor det har vært stor uenighet mellom den politiske posisjon og opposisjon.

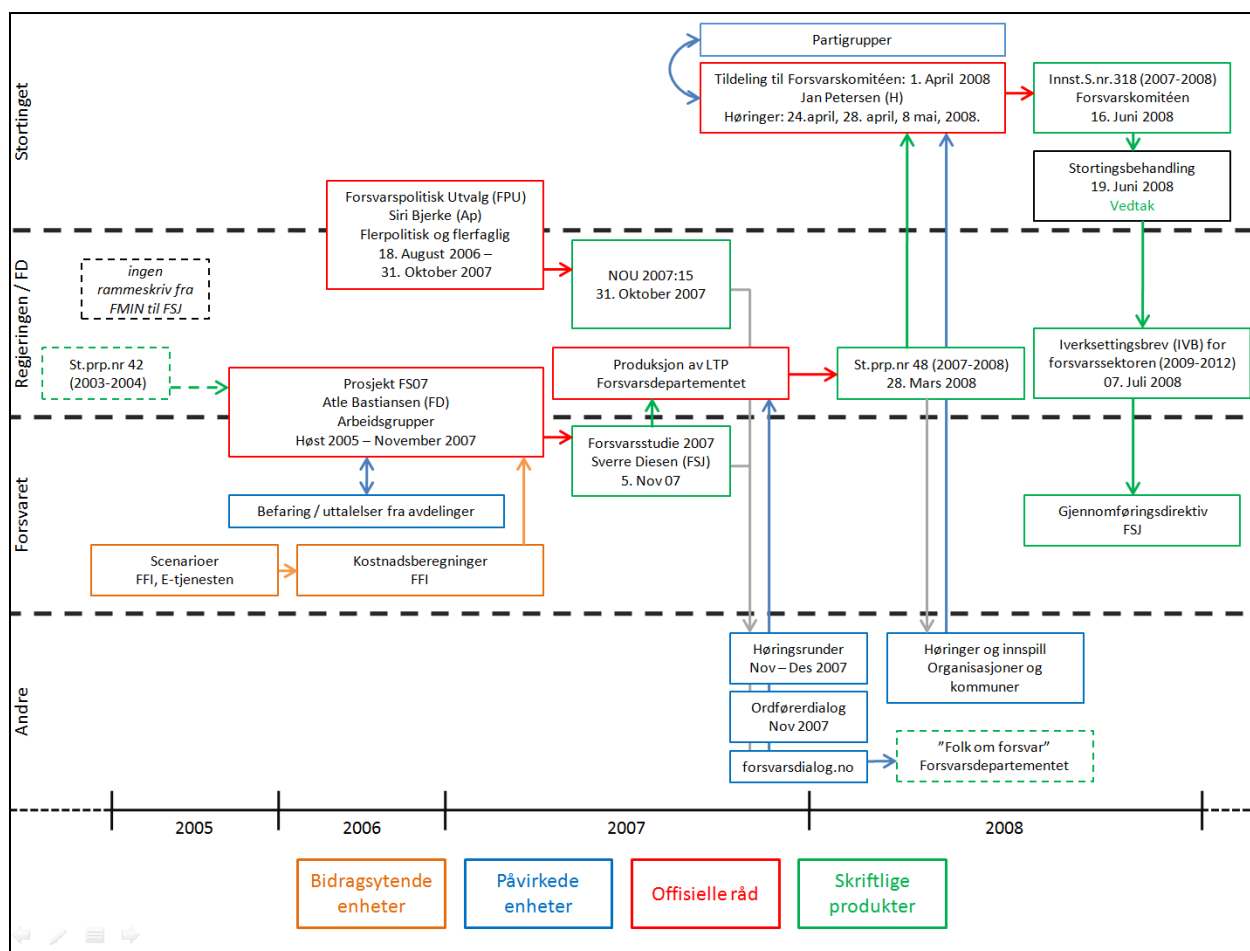
4.1 Data

4.1.1 Langtidsplanprosessen 2009-2012

Modell 1 fungerer greit som en oversikt over hvordan langtidsplanlegging foregår. For å få en mer utfyllende og detaljert oversikt over prosessen rundt LTP 2009-2012, har vi likevel konstruert en utvidet modell. Dette er gjort ved å utfylle *Modell 1* med konkrete aktører og dokumenter fra LTP 2009-2012, som så gir *Modell 3: Utvidet modell over LTP prosessen 2009-2012*.^{54 55} En slik systematisk tilnærming til LTP var nødvendig for å danne seg et bilde av hvordan den aktuelle prosessen faktisk foregikk, og vil også være nyttig for å identifisere hvor i prosessen vi har hentet data fra.

⁵⁴ Luftkrigsskolen, ”Langtidsproposisjonen”, <http://www.luftkrigsskolen.no/biblioteket/nb-no/offentligedokumenter/saksgang/prosessen.aspx>, dato publisert ikke oppgitt, lastet ned 14.03.2013

⁵⁵ Torbjørn Løvland, ”Fire kjappe”, http://www.fofo.no/FIRE+KJAPPE.b7C_wRvM0T.ips, artikkel i Forsvarsforum, publisert 18.03.2006, lastet ned 14.03.2013



Modell 3: Utvidet modell over LTP prosessen 2009-2012

Det modellen ikke viser, er at Forsvarsdepartementet jobber kontinuerlig med langtidsplassering av Forsvaret gjennom sin Avdeling for forsvarspolitikk og langtidsplassering.⁵⁶ Denne avdelingen var tungt inne i ”Prosjekt FS 07”, ledet av oberst Atle Bastiansen fra FD, og således ligger denne prosjektgruppen både under Regjeringen og under Forsvaret i modellen. Det var dette prosjektet som i realiteten produserte FS 07, selv om dokumentet er gitt ut under Forsvarssjefens signatur. Etter at arbeidet med FS 07 ble ferdig, gikk denne avdelingen sammen med resten av FD i gang med å produsere stortingsproposisjonen. Det kan synes noe underlig at de samme personene først skal produsere et fagmilitært råd, og deretter regjeringens forslag til Stortinget. På den andre siden jobber Forsvarssjefen med en slik ”to-hattet” rolle til daglig, gjennom sin rolle som etatsjef og som rådgiver for FD. Forsvarssjefen har ingen formell begrensning i forhold til innholdet i sine anbefalinger. Likevel hevder Diesen at det kan ligge uformelle årsaker til grunn for at

⁵⁶Forsvarsdepartementet, ”Avdeling for forsvarspolitikk og langtidsplassering”, http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/avdelinger/Avdeling_for_forsvarspolitikk_og_langtid.html?id=1352, publisert 17.08.2012, lastet ned 16.03.2013.

Forsvarssjefen pålegger seg visse begrensninger, og at åpen uenighet mellom etatsjef og departementet gjøres mindre synlig.⁵⁷ Den eneste måten å kvalitetssikre at idéen om et fagstyre blir ivaretatt, er ved å skille departement og etat når etatsjef skal komme med sitt faglige råd, og sørge for at det fortsatt ikke finnes noen former for motiverende tiltak for at etatsjef skal følge departementets ønsker. Når departementet i sin tur mottar det fagmilitære rådet, er de selvsagt fri til å gjøre *sine* faglige vurderinger, og da på bakgrunn av også andre vurderinger enn kun de militærfaglige. På denne måten sørger man for at flest mulige handlingsalternativer blir vurdert før et valg blir tatt.

Det er interessant at det ikke forelå noe rammeskriv fra Forsvarsministeren til Forsvarssjefen, slik det gjorde til både forutgående og etterfølgende fagmilitære råd.⁵⁸ Slik sett lå det ingen politiske føringer for arbeidet med FS 07, selv om det var implisitt at det ikke ville bli gitt noen økning i de økonomiske rammene.⁵⁹ Atle Bastiansen sier at Prosjekt FS 07 baserte seg på arbeid gjort i forutgående St.prp.nr 42, som på sin side var utarbeidet fra militærfaglig utredning (MFU).⁶⁰

I arbeidet med denne oppgaven var det svært vanskelig å finne langversjonen av sluttrapporten til FS 07. Den finnes ikke lenger på Forsvaret eller regjeringens nettsider, og kom først til rette gjennom arbeidstakerorganisasjoner. For at etterprøvbareheten av slike prosesser skal gjøres mulig, er det viktig at dokumenter som dette ligger offentlig lett tilgjengelig.

Forsvarspolitisk utvalg er plassert mellom Stortinget og Regjeringen i modellen. Dette er kanskje ikke en helt riktig plassering, da det er oppnevnt av Regjeringen, men tverrpolitisk og tverrfaglig i sin sammensetning av medlemmer.⁶¹ I motsetning til FS 07, viser deres produkt NOU 2007:15 eksplisitt i innledningen hvem som har sittet i FPU. Dette kan gi god legitimitet, da vi ser at utvalget representerer ulike samfunnsinteresser. På den andre siden kan man stille spørsmålstegn ved hvorfor en slik faglig og politisk sterk sammensetning av medlemmer trenger å ha en nær og gjensidig kontakt med Forsvarssjefen og hans arbeid med FS 07.⁶² Utvalget skal legge til rette for en diskusjon om sikkerhets- og forsvarspolitiske

⁵⁷ Intervju med Sverre Diesen, 07.04.2013

⁵⁸ Offisersbladet, nr2, mars 2006, side 3

⁵⁹ Intervju med Sverre Diesen, 07.04.2013

⁶⁰ *Fire kjappe*

⁶¹ Forsvarsdepartementet, ”Oppnevning og mandat Forsvarspolitisk utvalg”

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/forsvarsomstillingen/oppnevning-og-mandat.html?id=449658>,

publisert 09.02.2007, lastet ned 16.03.2013.

⁶² NOU 2007:15, side 11

problemstillinger knyttet til moderniseringen av Forsvaret. Dette arbeidet er sånn sett overordnet arbeidet med FS 07, som kun vurderte moderniseringen av Forsvaret under allerede fastsatte oppgaver, sikkerhetspolitiske og økonomiske rammevilkår.⁶³ NOU 2007:15 gir naturlig nok ingen konkrete forslag til strukturendring. Dette dokumentet vil således kun bli brukt til å drøfte variabelen begrunnelse.

Dessverre viser modellen kun de prosessene som ligger offentlig tilgjengelig. Andre former for påvirkning er ikke vist, ei heller forutsetningene som de forskjellige enhetene i modellen jobbet ut i fra.

4.1.2 Endringsforslag

I Modell 4: Divergens i strukturforslag, er funnene denne oppgaven har gjort systematisert.

De vil bli gått igjennom senere i kapitlet.

<i>Behandles under pkt.</i>		FS 07	St.prp.nr 48	Innst.S 318	Stortingsvedtak
	Forsvarets ledelse:				
	Forsvarets strategiske ledelse				
	Forsvarssjefen og Forsvarsstaben	Videreføres			
	Generalinspektørene	Videreføres			
(4.3.3)	Forsvarets operative ledelse				
	FOHK og LDKN	Nedlegges			
	FOH	Opprettes			
	Luftforsvaret:				
(4.2.1)	Maritime overvåkningsfly				
	Andøya flystasjon og 333 skvadron	Videreføres			
(4.2.2)	Elektronisk krigføring				
	717 skvadron, med DA-20	Videreføres			
	EK kompetansesenter	Videreføres			
(4.2.3)	Flygerutdanning				
	Luftforsvarets Flygeskole	Videreføres			
(4.2.4)	Lufttransport				
	Gardermoen flystasjon og 335 skvadron	Videreføres			
(4.2.5)	Helikopteroperasjoner				
	Hovedbase Bardufoss	Opprettes			
	Sola flystasjon	Nedlegges			
	Rygge flystasjon	Detasjement			
(4.3.1)	Luftkontroll & Varsling				
	CRC Magerø	Nedlegges			
	CRC Sørreisa	Nedlegges			
(4.3.2)	Våpenplattformer				
	Kampfly	Bodø			
	Luftvern	Bodø			
	Tilhørende basesett	Bodø			
(4.3.4)	Rekruttutdanning				
	Madla leir	Nedlegges			

Modell 4: Divergens i strukturforslag

⁶³ Intervju med Sverre Diesen, 07.04.2013

Fargene i modellen står for et ønsket utfall. Hvis det er grønt hele veien, så er alle enige om hvordan sluttresultatet skal være. Skifte i farge betyr at man går inn for et annet utfall.

4.2 Endringsforslag med bred militærfaglig og politisk enighet

4.2.1 Andøya flystasjon og 333 skvadronen

Andøya flystasjon blir foreslått videreført i Forsvarsstudien, med 333 skvadronen og dens maritime overvåkningsfly P-3 «Orion» som hovedkapasitet. Både FS 07 og Forsvarspolitisk utvalg har en omfattende beskrivelse av viktigheten av overvåkning og suverenitetshevdelse av landet, spesielt i nordområdene. Mye av den samme argumentasjonen vil man finne igjen i St.prp.nr 48. I samarbeid med Kystvakta og andre enheter som driver overvåkning og myndighetsutøvelse av havområdene i Norge, er Orion-flyene en viktig ressurs. Dette kan være med på å forklare hvorfor denne kapasiteten ikke blir gitt noen større behandling enn at forslaget fra FS 07 blir videreført gjennom stortingsproposisjonen og vedtatt i Stortinget.

Det eneste som ble nevnt fra politisk hold, var en bekymring fra Forsvarskomiteen sin side, angående den tekniske statusen til flyene. Denne bekymringen har i seg selv ikke noe med selve omstillingsprosessen å gjøre, og vi kan slå fast at det var bred politisk og militærfaglig forankring for å videreføre driften på Andøya. Det var altså ikke noe behov for forhandling på dette punktet. Da driften av denne enheten har fungert bra, og ingen alternativer forelå, kan det sies å være rasjonelt å videreføre denne enheten. Dette står i stil med det instrumentelle perspektivet på organisasjonsendring, hvor forandring for forandringens del er et tabu.

Nordområdene og **nordområdesatsing** er uttrykk som går igjen i den politiske debatten og argumentasjonen. Uten at det nødvendigvis går utover rasjonaliteten bak videreføringen av Andøya flystasjon, vil vi behandle denne begrepsbruken nærmere. Politisk er det bred enighet om at Norge skal satse mye på nordområdene. Dette med bakgrunn i blant annet sikkerhetspolitiske, ressursmessige og miljømessige hensyn. Hvordan definerer man så nordområdesatsing? Det tegner seg et skille mellom kvantitative og kvalitative argumenter. Når det snakkes om militære ressurser vil det være relevant å diskutere hvilke kapasiteter som stasjoneres hvor. Klarer man å respondere med riktig type ressurs innenfor en akseptabel tidsramme? I store deler av den politiske debatten virker det som at nordområde-begrepet brukes mer som et moteuttrykk, hvor det er antall enheter man flytter til Nord-Norge som er

avgjørende for om man fører en god politikk på området.⁶⁴ Denne argumentasjonen bryter dermed med det instrumentelle perspektivet.

4.2.2 Luftforsvarets EK-miljø

Forsvarets fly for elektronisk krigføring (EK), DA-20, og tilhørende kompetansesenter⁶⁵ har tilholdssted på Rygge flystasjon. Disse blir begge foreslått videreført i FS 07. Hvis vi ser på anbefalingene fra NOU2007:15, så sier den at alle forsvarsgrenene bør ha base både nord og sør i landet. Ut fra et sikkerhetspolitisk perspektiv kan man argumentere for at dette er hensiktsmessig, da man har infrastruktur tilgjengelig også for et eventuelt forsvar av det sentrale Østlandet.⁶⁶ Hvis man ser på strukturforslagene som er lagt frem i proposisjonen, så er dette den eneste basen som vil kunne tilfredsstillende dette kravet, da Sola flystasjon blir foreslått nedlagt.⁶⁷ Dette kan være en instrumentell forklaring for at man ønsker Rygge videreført, uten at dette kommer frem direkte i de offentlige dokumentene, da dette knytter strukturen direkte opp mot sikkerhetspolitiske utfordringer. I tillegg er det allerede investert i en betydelig infrastruktur på Rygge, og det finnes visse synergieffekter ved at flere enheter er lokalisert til flystasjonen.⁶⁸ Skulle denne skvadronen med tilhørende kompetansesenter flyttes til en annen base ville det ha medført et behov for investering i infrastruktur, ergo økte kostnader.

Rygge kommune argumenterer også for at driftskostnadene ved basen har blitt redusert, da deler av flyplassdriften deles med Moss Lufthavn Rygge.⁶⁹ Det er i seg selv ikke fremmet noen argumenter for eller imot flytting denne skvadronen. Det er også her samsvar mellom ønsket fra militærfaglig hold og politisk vedtak. I et instrumentelt perspektiv dukker det likevel opp en utfordring: Når man analyserer en struktur og hvordan den bør se ut i fremtiden, så må man naturligvis også vurdere hvor godt de ulike enhetene fungerer. Når det blir foreslått å flytte eller legge ned visse kapasiteter eller baser så foreligger det vanligvis en eller annen form for argumentasjon. Samtidig bør man ifølge et instrumentelt perspektiv også kunne argumentere for hvorfor de strukturene som ikke forandres, bør forbli slik de er. Denne

⁶⁴ Problemstillingen kvalitet-kvantitet bringes også frem under stortingsdebatten. –Stortingsreferat, «Stortinget - Møte torsdag den 19. juni 2008 kl. 10 Sak nr.2 <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080619/2/#a12> Publisert 19.06.08, Lastet ned 10.02.13.

⁶⁵ Forsvarets Kompetansesenter for Elektronisk Krigføring (FEKS)

⁶⁶ Dette poengteres også i høringsinnspill gitt fra Rygge Kommune, datert 27 nov 2007.

⁶⁷ Gardermoen er av sikkerhetsmessige og trafikkmessige årsaker, kombinert med manglende infrastruktur ikke egnet til slike formål.

⁶⁸ 720 skvadron med Bell-412 og 330 skvadron med Sea King redningshelikopter.

⁶⁹ Høringsinnspill fra Rygge Kommune til FD ifm. FS 07 og NOU 2007:15, 27.11.2007

argumentasjonen mangler gjennomgående i Forsvarsstudien, og fremkommer heller ikke i noen særlig grad gjennom den politiske behandlingen. Dette kan føre til at Stortinget som til sist vedtar den endelige strukturen sitter med et relativt tynt beslutningsgrunnlag når det gjelder deler av den strukturen de voterer over. Man kan også sette spørsmålsteget ved hvorvidt prinsippet – **fagstyre** – blir fulgt av forvaltningen i slike saker (her representert ved Forsvarsdepartementet). Dette problemet blir også trukket frem av Jan Arild Ellingsen (FrP) i et intervju på NRK: *”Etter å ha sittet åtte år som nestleder i Stortingets justiskomiteé, var det en sjokkartet opplevelse å komme inn i forsvarskomiteen. Jeg har aldri i mitt liv vært med på at noen har lagt frem så tynne grunnlag. Ting sklir igjennom Stortinget, uten særlig debatt. (...) De har en autoritet som åpenbart andre departement ikke har, siden de kommer unna med det her. Det hadde ikke gått igjennom i Justis, det hadde ikke gått igjennom Samferdsel, eller et eneste annet departement. Det er noe rart i den dynamikken som Forsvarsdepartementet bruker overfor Stortinget, og Stortinget bare signerer det de får beskjed om.”*⁷⁰

4.2.3 Luftforsvarets Flygeskole

Luftforsvaret Flygeskole (LFS) som er stasjonert på Bardufoss flystasjon, blir også foreslått videreført i FS 07. Likevel foreslår Forsvarssjefen at Forsvarsdepartementet bør vurdere en relokalisering i forbindelse med arbeidet med ny langtidsplan. Det er ikke anført noen begrunnelse bak denne anmodningen. I langtidsplanen er det ikke gjort noen nedskrevne vurderinger rundt flytting av Flygeskolen, og hvorvidt det ble vurdert er således vanskelig å slå fast.

Luftforsvarets Flygeskole er en enhet som kan operere fra nesten hvilken som helst flyplass i landet. Operasjonene krever ikke noen infrastruktur utover det vi finner ved enhver flyplass. Det som da blir avgjørende er de klimatiske forholdene i forhold til styrkeproduksjon, lokalisering sett i sammenheng med rekruttering til instruktørkorpset og eventuelle synergieffekter med andre enheter, som vakthold, spisemesser, brakker og lignende. Om de sistnevnte forholdene er årsaken til Forsvarssjefens anmodning blir ren spekulasjon, men

⁷⁰ NRK Brennpunkt: *”Verdens dyreste papirfly”*, sendt 16.04.2013

flyttingen av Flygeskolen til Bardufoss var i sin tid turbulent og krefter internt i Forsvaret jobbet for å få denne plassert til et annet sted.⁷¹

4.2.4 Gardermoen flystasjon og 335 skvadronen

335 skvadronen, med sine C-130 Hercules transportfly, ble i tidligere langtidsplan (St.prp. nr. 42 (2003-2004)) vedtatt flyttet til Rygge. Dette var for å frigjøre areal for flytting av Luftforsvarets Hovedverksted Kjeller (LHK) til Gardermoen. Nå viser det seg etter nærmere utredning at virksomheten på Kjeller likevel ikke lar seg flytte. Dette er begrunnet med at flytrafikken på hovedflyplassen er så stor at den ikke er forenlig med Forsvarets testflygingsvirksomhet. Stortinget har tidligere blitt informert om dette i en stortingsmelding fra 2006.⁷² Stortingsmeldingen peker på at det gjennom høringer hos Avinor, og en vurdering utført av Det Norske Veritas, anbefales at vedtaket revurderes. Selv om 335 skvadron likevel kunne vært flyttet til Rygge for å oppnå stordriftsfordeler og synergieffekter med andre enheter, er de anslåtte investeringskostnadene for etablering så store at det selv ikke i et 20-års perspektiv er lønnsomt.⁷³

Rygge kommune poengterer i sitt høringsinnspill til FS 07 og FPU at vedtaket om å flytte 335 skvadron ikke har blitt fulgt opp. Om de er klar over stortingsmeldingen som det tidligere er referert til er uvisst. Kommunen argumenterer ut i fra en *antakelse* om at det vil være kostnadsbesparende over tid. Det er altså ikke gjort noen kost-nytte studie av en eventuellflytting fra Rygge kommunes side, og argumentet kan sies å ha liten økonomifaglig forankring. Høringsinnspillet står som et eksempel på lokaldemokratiets ønske om knytte til seg mest mulig aktivitet i sitt nærrområde. Dette er forståelig, men det har ofte en tendens til å gå utover argumentasjonsrekken man bruker for å belyse sine standpunkt. I mange tilfeller vil vi se at disse enten er mangelfulle, eller at det tas i bruk diverse teknikker for å belyse egne standpunkt - utover det som kan sies å være rasjonelt. Dette bryter ofte med instrumentell-rasjonell tankegang. Det kan være snakk om skinnargumentasjon, vikarierende motiver eller ren egeninteresse. Når det er sagt vil slike høringsinnspill behandles i sentralforvaltningen før den går til videre politisk behandling. Her har man har mulighet til å luke bort argumenter som går på tvers av de rasjonelle intensjoner man har lagt til grunn.

⁷¹Kristian SollieSkårdalsmo, "Flyskolen til Rygge" http://www.fofo.no/Flyskolen+til+Rygge.b7C_wJfY1A.ips, artikkel i Forsvars-forum, publisert 22.04.2004, lastet ned 22.04.2013.

⁷² St.meld. nr. 10 (2005-2006), kapittel 8.

⁷³ St.prp. nr. 48, punkt 7.7.2

Storingsproposisjonen og videre politisk behandling av saken støtter FS 07 sin anbefaling om å videreføre enheten på Gardermoen. Det ytres ikke noen motstand i denne prosessen, men både forsvarskomiteen og Krf ”tar saken til etterretning”. Dette er et uttrykk som vi ofte finner i politisk sjargong og som kan være vanskelig å forklare. Det kan virke som at dette uttrykket brukes i sammenhenger hvor man ikke ønsker å si seg hverken enig eller uenig, eller at man er uenig uten å ville gå inn i noen videre diskusjon rundt temaet. Slike tvetydige utspill gjør det vanskeligere å kartlegge det politiske landskapet.

4.2.5 Hovedbase for helikopter og Sola flystasjon

Forsvarssjefen anbefaler gjennom sin studie å konsentrere mesteparten av Luftforsvarets helikopterstruktur på ett sted. Dette for å gi best mulig operative og logistiske synergieffekter i driften, samtidig som at det gir en mest mulig rasjonell drift av helikopterflåten på lang sikt. Samtidig hevdes det at et sterkt og samlet fagmiljø vil fasilitere en god og hensiktsmessig innføring av nye strukturelementer innenfor Forsvaret.⁷⁴

Da Luftforsvarets helikopteroperasjoner primært er til støtte for Hæren og Sjøforsvaret,⁷⁵ argumenteres det for at Bardufoss vil være det mest åpenbare alternativet. Hæren største tyngdepunkt finnes i Indre-Troms, og Kystvaktens primære operasjonsrom er i de nordlige farvann. Bardufoss har fra før også et godt etablert helikoptermiljø med 337 skvadronens kystvakthelikopter og 339 skvadronenes helikoptre for taktisk støtte til Hæren. Denne argumentasjonen munner ut i forslaget om å flytte 334 skvadronen fra Sola til Bardufoss⁷⁶, samtidig som at 330 skvadronenes ledelse flyttes fra Sola til Bodø. Da det ikke er noen gjenværende avdelinger ved Sola flystasjon, blir denne foreslått nedlagt.⁷⁷ 720 skvadron som opererer Bell-412 helikoptre fra Rygge blir anbefalt videreført, da denne avdelingen ansees som nødvendig plassert på Østlandet for støtte til spesialstyrkene på Rena og operasjoner i regionen.

⁷⁴ NH-90 Kystvakt og Fregatthelikopter, fremtidig anskaffelse av nytt taktisk transporthelikopter, og prosessen rundt de nye redningshelikoptrene som de viktigste planlagte strukturene.

⁷⁵ Redningstjenesten, med Seaking-helikopter, er underlagt Justisdepartementet.

⁷⁶ 334 skvadronen var etablert for innfasing av NH-90. Denne flyttingen involverer altså personellstillinger, ingen tyngre struktur.

⁷⁷ Riktignok videreføres fortsatt et detasjement under 330 skvadron for opprettholdelse av redningstjenesten, en tjeneste som ikke befattes under denne omstillingsprosessen.

Forsvarspolitisk utvalg tar i utgangspunkt ikke stilling til strukturmessige tiltak. Det tar dermed ikke noe standpunkt til plassering av hovedbase for helikopter, selv om utvalget understreker viktigheten av nordområdesatsingen.

Stortingsproposisjonen underbygger Forsvarssjefens argumentasjon. Videre begrunner de Bardufoss som lokasjon ut fra et økonomisk perspektiv. Det er ikke behov for noen større investeringer, og det meste av infrastrukturen ligger allerede til rette. Proposisjonen beskriver også behovet for et detasjement for de maritime fregatthelikoptrene, lokalisert til Sør- eller Vestlandet, uten å konkretisere dette til noen spesifikk base.

Behandlingen i Forsvarskomiteen kan fremstå som noe tvetydig. De støtter opp om regjeringens forslag om å legge ned Sola, og for øvrig også de andre strukturtiltakene som omhandler helikopterbase. Samtidig understreker de at Sola må vurderes som fremtidig kandidat for plassering av et maritimt helikopterdetasjement. Dette begrunnes med synergieffekter og kompetanseutveksling med et stort sivilt helikoptermiljø på Sola. Det kan virke lite fornuftig å legge ned en base hvis man har planer om å senere opprette base ved samme flyplass. Stortinget vedtar forslagene fra proposisjonen og bringer for øvrig ikke noe nytt til saken. Begrunnelsene som er gitt over, med unntak av komitéens vingling, virker å ha god forankring i et instrumentelt-rasjonelt perspektiv.

4.3 Omdiskuterte endringsforslag

4.3.1 Luftovervåkningsstasjonene og tilknyttet skole.⁷⁸

FS 07 foreslår å legge ned begge kontroll- og varslingsstasjonene, Mågerø og Sørreisa, for deretter å lokalisere disse i ett felles LOS-senter.⁷⁹ Dette senteret er foreslått opprettet på Reitan i forbindelse med det nye operative hovedkvarteret (FOH), som behandles som en egen sak. Dette resulterer i at man kan legge ned to fjellanlegg, noe som fører til et vesentlig kutt i driftskostnader. Studien argumenterer også med at dette vil skape et mer robust fagmiljø, noe som gjør det lettere å drive døgnkontinuerlige operasjoner. Disse to enhetene vil også kunne etableres under en felles ledelse, og man kutter dermed i antall stillinger. Alle sensorene som benyttes av disse stasjonene kan fjernstyres, og i teorien vil man kunne operere

⁷⁸ CRC: Combat Reporting Centre, stasjonene på Sørreisa og Mågerø. LKVS: Luftforsvarets Kontroll & Varslingsskole, tilknyttet CRC Mågerø.

⁷⁹ LOS: Luftovervåkning og stridsledelse.

disse fra et hvilket som helst sted i landet.⁸⁰ I tillegg vil man få et stort og effektivt miljø i Bodøregionen, med gode synergieffekter opp mot FOH og den foreslåtte kampflystrukturen, som behandles som egen sak.

FPU omtaler viktigheten av overvåkingen i forbindelse med suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, men inntar ingen synspunkter om hvordan denne strukturen bør organiseres.

Regjeringen foreslår gjennom stortingsproposisjonen å videreføre enhetene på Sørreisa og Mågerø. De går på dette punktet mot det fagmilitære rådet, uten at det fremkommer noen argumentasjon for dette. Komiteen støtter regjeringens forslag, uten å nevne saken spesifikt. I stortingsdebatten nevnes det fra flere hold hvor bra det er at disse basene blir opprettholdt, samtidig som det poengteres hvor mye påtrykk det har vært fra diverse organisasjoner. Mindre sårbarhet og distriktpolitiske hensyn blir også nevnt.

I denne saken kan det virke som at de korporative kanalene har satt sitt preg på resultatet, gjennom høringsinnspill fra både kommuner og organisasjoner. Dette står både i stil med prinsippet om ”medbestemmelsesrett”, som et demokratiprinsipp, og det instrumentelle perspektiv. Dette gjennom at disse prosessene mest sannsynlig er med på å bringe flere fakta og hensyn på bordet. Dette kan være med på å skape et bredere beslutningsgrunnlag for den videre politiske behandlingen.

Befalets fellesorganisasjon (BFO) argumenterer med at en nedleggelse av disse to fjellanleggene, og flyttingen til Reitan, vil medføre kompetansetap. De mener at flere år med omstilling har bidratt til at vi nå er på et kritisk punkt, hvor ytterligere omstillinger kan medføre at kompetansen faller under terskelen – ofte omtalt som kritisk masse. Instrumentelt kan vi argumentere for at en struktur i realiteten ikke er en ”kapasitet” før man har tilstrekkelig kompetanse til å drive den.

Høringsinnspillene fra BFO og Norges Offisersforbund (NOF) setter spørsmålstegn over de økonomiske kalkulasjonene som ligger til grunn for forslaget i FS 07. Lignende argumentasjon finner man igjen fra kommunene, i tillegg til distriktpolitiske argumenter. Vi er ikke i posisjon til å kunne vurdere hvorvidt tallmateriale som foreligger i FS 07 er korrekt. Hvis man ser instrumentelt på de forskjellige argumentene kan man uansett stille seg noen

⁸⁰ Med sensorer menes eksempelvis radarer, radioer, datalinksystemer og lignende installasjoner.

spørsmål: Skal man vurdere omstillingen instrumentelt-rasjonelt ut fra et operativt synspunkt (lokaliseringen i seg selv), ut fra et personellmessig rasjonale, med bakgrunn i distriktpolitiske hensyn, eller med samfunnets totale velferd som overordnet mål?

Forsvarsstudien og FPU advarer mot å trekke inn andre hensyn enn de som er nødvendige sett ut fra Forsvarets operative kapasitet, men gjennom argumentasjonen finner vi klare trekk fra alle de synspunktene som er listet opp ovenfor. I stortingsproposisjonen er det ikke avklart hvilke rasjonale som ligger bak argumentasjonen i dokumentet, og dette gjør dermed etterprøvbareheten i prosessen dårligere.

4.3.2 Kampfly, basesett og luftvern (NASAMS)⁸¹

Disse enhetene behandles her samlet da den samme argumentasjonen for og mot flytting blir brukt, og at de gjennom FS 07 er anbefalt lokalisert på samme base. Den mest effektive måten å spare penger på er å legge ned baser. Denne tendensen i retning av færre baser/stasjoner, og den samlingen av strukturer på disse basene dette medfører, er en prosess vi har sett utstrakt bruk av etter den kalde krigen. I mange tilfeller omtales dette som overgangen fra invasjonforsvar til et innsatsforsvar.⁸² Forslaget til Forsvarssjefen er å samle alle kampflyene på Bodø Hovedflystasjon, sammen med et samlet luftvern og Luftforsvarets basesett⁸³. Dette medfører at man kan legge ned Ørland hovedflystasjon, samtidig som at man flytter de deler av basesettet som befinner seg på Rygge til Bodø. I følge beregninger utført av Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) vil dette gi en årlig driftsinnsparing på 116 mill. kroner. Ved å samle alle de skarpe⁸⁴ avdelingene til Luftforsvaret, sammen med flyttingen av Forsvarets operative hovedkvarter og LOS-senteret til Reitan, vil man etablere et stort miljø som kan dra nytte av hverandre ved erfaringsutveksling og felles øvingsvirksomhet. Det skaper også mer forutsigbarhet for personellet og dets familier da man har stor variasjon i stillinger og karrieremuligheter innenfor Bodø-området, som igjen kan gi positive rekrutteringsfordeler for Forsvaret. Ved å stasjonere disse enhetene i Bodø følger man også opp tidligere politiske og militære vedtak, som går ut på samarbeid med Sverige om bruk av treningsområder og skytefelt. Plasseringen er også gunstig for å støtte Hærens operasjoner, som har sitt tyngdepunkt i indre Troms, og for å opprettholde jagerflyberedskap for suverenitetshevdelse

⁸¹ Norwegian Advanced Surface to Air Missile System (NASAMS) er hovedenheten i det norske luftvern.

⁸² Mobiliseringsforsvar brukes også synonymt med dette.

⁸³ Basesett er et støtteelement som følger med Luftforsvarets styrker ut i internasjonale operasjoner, med hovedoppgave å sørge for at sikkerheten, i tillegg til noen andre støttefunksjoner, blir ivaretatt.

⁸⁴ Med «skarpe» menes de avdelingene som leverer våpenkraft, eksempelvis bomber og missiler.

og myndighetsutøvelse i nordområdene.⁸⁵ Forsvarssjefen understreker samtidig at man per skrivende stund ikke har alle fakta på bordet angående prosessen rundt anskaffelse av nye jagerfly. Det vanskeliggjør planleggingen av en struktur som også tar hensyn til de nye jagerflyene.⁸⁶

Regjeringen skriver i stortingsproposisjonen: ”*Luftforsvarets basestruktur behandles ikke helhetlig som en del av denne langtidsplanen, men vil bli vurdert videre i lys av prosessen knyttet til fremskaffelse av nye kampfly*”. Regjeringen støtter argumentasjonen til FS 07 vedrørende samling av disse kapasitetene til én base i fremtiden, men de ønsker ikke å ta stilling til en eventuell flytting før de har nok informasjon om fremtidens kampfly, slik at disse kan inkluderes i prosessen. Med dette til grunn foreslår regjeringen en videreføring av dagens struktur. Forsvarssjefen støtter opp om denne argumentasjonen. Både Forsvarskomiteen og Stortinget støtter regjeringens forslag. Prosessen bar preg av god dialog mellom Forsvarssjefen og regjeringen, og det ble oppnådd enighet mellom militærfaglig og politisk side. Dette til tross for at de opprinnelige forslagene til FS 07 ikke blir fulgt videre. Vi ser i denne saken innslag av forhandlingsbasert metode for utforming av struktur, både mellom ”fagstyret” og det politiske hold, og tverrpolitisk. Det kommer frem av både innstillingen fra komitéen og av stortingsdebatten at denne saken i realiteten var ferdig forhandlet før den kom til voteringen. Det ble en formalitet.

Både argumentasjonen i FS 07 og den som blir brukt i stortingsproposisjonen kan sies å være instrumentelt forankret. FS 07 legger i hovedsak vekt på stordriftsfordeler, synergieffekt og dannelsen av et kompetansesenter, som alle skal gi økt operativitet. Samtidig skal forslaget gi store årlige innsparinger.⁸⁷ Regjeringen argumenterer ikke mot dette, men legger mer vekt på usikkerheten rundt de nye kampflyene. Den velger derfor å utsette valget. Når man ser på strukturforslagene i sin helhet så finner man at mange av forslagene er koblet opp mot hverandre. Når man da velger ikke å gjennomføre dette strukturforslaget, så fjerner man noe av argumentasjonen som blir brukt til fordel for andre forslag. For eksempel så er forslaget om å flytte FOH og CRC-funksjonene til Reitan sett opp mot en kraftsamling av kampfly i

⁸⁵ Jagerflyberedskapen (QRA-Quickreaction alert), innebærer to jagerfly som står på 15 minutters beredskap, som benyttes til bl.a. å identifisere Russiske fly og skip.

⁸⁶ For eksempel hadde de ikke oversikt over støydata for de forskjellige kandidatene: Gripen, Eurofighter og F-35.

⁸⁷ Å ha flere baser er operativt sett en fordel på mange måter. Argumentasjonen i FS 07 sier ikke at én base er bedre enn to, men at dette er det beste forslaget innenfor de økonomiske rammene Forsvaret må operere i.

Bodø. Denne problemstillingen gis ikke noe rom i stortingsproposisjonen, men forårsaker stor uenighet og debatt i både komité og Storting.

4.3.3 Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)

Forsvarets operative ledelse består av Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK) i Stavanger, og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) på Reitan. Disse er i forsvarsstudien anbefalt slått sammen til ett operativt hovedkvarter, FOH, som skal lokaliseres til Reitan. Dette skal bidra til at ansvars- og myndighetsforholdene skal bli klarere, samtidig skal det bli mer koherens mellom ledelsen og de avdelinger som skal ledes. Dette begrunnes med at man nå får kun ett hierarkisk ledd mellom Forsvarets strategiske ledelse, bestående av Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet, og de taktiske enhetene.⁸⁸ I studien argumenteres det også med at det forbedrer sivilt-militært samarbeid og at sammenslåingen gir en mer robust personelloppsetning som kan operere døgkontinuerlig over lang tid. Nedleggelsen av fjellanlegget på Jåtta, som i dag huser FOHK, vil også gi store kostnadsreduksjoner. Et annet sentralt argument må sees i sammenheng med forslagene om å flytte kampflyene og opprettelsen av LOS-senteret på Reitan: Disse tiltakene skulle samlet bidra til et stort fagmilitært miljø for utveksling av erfaringer, bidra til bedret koordinering, i tillegg til andre synergieffekter. Støttestrukturen kan også reduseres, da enkelte strukturer kan støtte alle disse enhetene, i motsetning til å ha en komplett støttestruktur fordelt på 4 forskjellige steder.

Forsvarspolitisk utvalg konkluderer ikke med hvor ledelsen bør plasseres, men sier at den ledelsen som nå er plassert i Stavanger og i Bodø bør samles på ett sted. Samtidig slår de fast at ledelsen bør styrkes i Nord-Norge. Utvalget hevder at «Antall organisatoriske nivå og personer tilknyttet ledelsesstrukturer må begrenses og tilpasses organisasjonens generelle størrelse»⁸⁹ og videre at små og sårbare miljøer må samles i ett hovedkvarter. Dette hevder de gjør ledelsen mer robust, gir kraftigere og bredere fagmiljøer, i tillegg til at det er driftsbesparende.

Regjeringen følger opp argumentasjonen til FS 07. I tillegg begrunner de at den skal legges til Reitan med bakgrunn i nordområdenes sentrale betydning. De legger også vekt på at

⁸⁸ Militært hierarki deles ofte inn i tre hovednivåer. Strategisk, operativt og taktisk nivå. Strategisk nivå er i Norge representert av Forsvarsstaben (FST) og Forsvarsdepartementet. Disse er i dag koblet sammen i «integreert-strategisk ledelse». Taktisk nivå er de enhetene som er ment til å gå i strid. Flyskvadroner, stridsvognskompanier og Telemarksbataljonen er eksempler på taktiske enheter. Operativt nivå er det nivået som behandles her.

⁸⁹ NOU 2007:15 punkt 4.2.2

hovedkvarteret gjennom sammenslåingen vil ha en bedre evne til å følge opp Forsvarets operasjoner i utlandet.

Forsvarskomiteen stiller seg ikke bak dette forslaget. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at opposisjonspartiene har flertall i komiteen. Flertallet, representert av Høyre og Fremskrittspartiet, understreker at forutsetningene fra FS 07 med en kraftsamling i Bodø-området ikke vil bli realisert. Disse partiene ser dermed ikke gevinsten i å etablere FOH på Reitan.⁹⁰ De mener også at forslaget er dårlig utredet, og påstår at det ikke er noen operative hensyn som tilsier flytting og at ledelsen fungerer godt som det er. I tillegg påpekes det at de er etablert god synergieffekt mellom FOHK og NATOs ”Joint Warfare Center (JWC)” som også er etablert på Jåtta i Stavanger. De tror at Forsvaret vil miste mye kritisk personell ved flytting til Reitan, da de antar at mange av de tilsatte som jobber i Stavanger ikke vil bli med på flyttelasset nordover. Mindretallet i komiteen, representert av Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støtter stortingsproposisjonen.

I høringsinnspill fra arbeidstakerorganisasjonene, BFO og NOF⁹¹, framkommer det også bekymring for tap av kritisk personell.⁹² De argumenterer med at tidligere omstilling allerede har kuttet personelltilgjengeligheten til beinet, og at dette forslaget kan være med på å tippe vektskålen. Forsvarssjefen argumenterer derimot med at man må akseptere å drifte med en redusert kapasitet over tid, og at dette vil løse seg etter hvert. Det legges ikke frem noen form for analyse som sammenligner personellbehov med antatt personelltilgjengelighet. Igjen er vi inne på et dilemma som vi har berørt tidligere: Skal man legge vekt på hvilken struktur som er best operativt sett, eller ta mest hensyn til det personellpolitiske hensyn. Kompetanse tar tid og ressurser å bygge opp. Det er allikevel vanskelig å knytte dette opp mot kroner og øre. Det totale økonomiske regnestykket ved en slik flytting vil alltid kunne være gjenstand for uenighet.

Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune kommer også med noen innsigelser til FS 07 som er interessante fra et demokratisk-legitimt perspektiv. Høringsinnspillet fra Rogaland fylke sier i punkt 4: ”FS 07 per i dag fremstår med utilstrekkelig dokumentasjon og grunnlagsmateriale for de fleste anbefalingene”.⁹³ De påpeker at det har vært gjort forsøk på

⁹⁰ De viser da til at kampflybasevalget mest sannsynlig blir utsatt inntil videre, se punkt 4.3.2.

⁹¹ Befalets Fellesorganisasjon (BFO), Norges Offisersforbund (NOF).

⁹² Offisersbladet, nr.7, desember 2007, side 13

⁹³ Stavanger kommunes høringsuttalelse for FPU og FS 07, 04.12.2007. Innspillet er felles for Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommune, i tillegg til Rogaland fylke.

å få tilgang til dette materialet fra Forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet, uten hell. Fra et instrumentelt perspektiv er dette uheldig. For at partene skal kunne komme med rasjonell argumentasjon og behandle saken med samme inngangsverdier, så bør man sitte med samme bakgrunnsmateriale.

Stortingsdebatten bærer preg av politisk retorikk, og gjenspeiler i all hovedsak de politiske linjene vi finner i komiteen. Nordområdesatsingen brukes som argument fra posisjonspartiene, mens forpliktelser til NATO, representert med JWC, preger opposisjonens argumenter. Opposisjonen påstår også at denne saken er en av hovedgrunnene til at jobben med å få et bredt politisk forlik rundt stortingsproposisjonen strandet.

I stortingsdebatten kommer det frem påstander om bruk av bundne mandater – på folkemunne ofte kalt «partipisk». I debatten insinueres det både at dette virkemidlet har blitt brukt overfor andre partier (koalisjonspartier i regjeringen), og innenfor partier. Det kommer også frem at enkelte har stemt mot sin overbevisning. Hvis vi kobler dette opp mot legitimitet så havner vi inn i et klassisk demokratiproblem, velgerrepresentasjon versus partirepresentasjon. Denne problemstillingen kunne vært gjenstand for en egen studie og vi kan ikke her gå videre inn i dette.⁹⁴

4.3.4 Luftforsvarets rekruttutdanning og Madla leir

Luftforsvaret og Sjøforsvaret har samarbeidet om utdanning av rekrutter⁹⁵ ved en felles rekruttskole på Madla leir i Stavanger. FS 07 foreslår at Luftforsvarets rekruttutdanning flyttes til Kjevik og slås sammen med Luftforsvarets skole for utdanning av befall. Dette skal ifølge studien forbedre elevenes læringsmiljø, gi bedre kvalitet i utdanningene og føre til bedre utnyttelse av kompetanse. Kapasiteten på infrastruktur og materiell utnyttes bedre.

Regjeringen følger opp linjene i FS 07 og foreslår Madla leir nedlagt.

Flertallet i Forsvarskomiteen synes Madla fungerer bra med et godt etablert produksjonsmiljø med synergieffekter mellom rekruttutdanningene til Sjøforsvaret og Luftforsvaret, i tillegg til en moderne leir som også brukes opp mot JWC. De setter også spørsmålstegn ved de

⁹⁴ Eksempel fra nyere tid hentet fra Arbeiderpartiets valg i Lofot-Vesterålen problematikken. NRK nyheter, <http://nrk.no/nyheter/distrikt/nordland/1.10988840> Publisert 17.04.2013, Nedlastet 19.04.2013.

⁹⁵ Rekruttutdanning er den generelle utdanningen Forsvarets vernepliktige soldater får før de sendes ut til avdelingene de skal tjenestegjøre hos.

kostnadsbesparelsene som regjeringen har budsjettert med. Mindretallet i komiteen (Ap og Sv) støtter regjeringen.

Stortingsdebatten vedtar regjeringens forslag. Fremskrittspartiet argumenterer med forpliktelsene vi har opp mot NATO, da Madla leir innehar mange av støttefunksjonene opp mot JWC. Ut fra dette bør ikke Madla leir legges ned.

Instrumentelt er det vanskelig å argumentere for det ene eller andre uten å blande inn økonomi. Argumenter for flytting taler for synergieffekter ved å samle en del av Luftforsvarets skolevirksomhet på ett sted, både skolefaglig og ressursmessig. Samtidig går argumentene mot flytting hovedsakelig ut på tapt synergieffekt opp mot Sjøforsvarets rekruttutdanning og JWC. I tillegg til det økonomiske spørsmålet, så blir det et spørsmål om preferanser. Hvilke skolemiljøer bør vi samle, hvilken løsning gir oss best faglig utbytte?

5 Konklusjon

En omstillingsprosess som langtidsplanleggingen av Forsvaret innebærer et omfattende arbeid fra alle involverte parter. Hvert vedtak i omstillingen har stor betydning for hver enkelt berørte kommune og ansatte i Forsvaret, men det påvirker også Forsvarets kapasitet og innretning fremover. På grunn av den store mengden arbeid som er lagt inn i prosessen, kan en oppgave som denne umulig gå i dybden på hvert enkelt vedtak. Likevel vil de problemområdene denne oppgaven presenterer kunne bli brukt i en dypere analyse senere.

Det som har vært spesielt vanskelig for oss i arbeidet, er å få tilgang på informasjon. Forsvarsstudien og ulike høringsinnspill lå ikke ute offentlig tilgjengelig, og det tok tid å få tilgang til disse. I tillegg har det vært utfordrende å vurdere de enkeltvedtakene hvor argumentasjon for eller mot vedtaket ikke kommer klart frem i de ulike dokumentene. Påvirkning på prosessen fra andre kilder enn de skriftlige, har derfor vært vanskelig å analysere. Oppgavens problemstilling var å finne ut hvilke hensyn som ligger til grunn for omstillingen av Forsvaret, og om prosessen er legitim. I disse sakene har det derfor vært krevende å vurdere hvilke hensyn som ligger til grunn for endringene. For å gjøre en prosess som denne mer gjennomiktig og legitim, burde alt av grunnlagsargumentasjon foreligge skriftlig. Samtidig er det nok naivt å tro at det noengang vil skje.

Mange interessante problemområder har blitt trukket frem i LTP prosessen 2009-2012. Et område som hadde fortjent mer plass, er arbeidsdelingen mellom Forsvarssjef og Forsvarsdepartement. FD er med på å skrive både det fagmilitære rådet og Stortingsproposisjonen. Da det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon på hvordan dette arbeidet har foregått, er det vanskelig å vurdere det i etterkant. Det er vanskelig å si om det lå militærfaglige eller politiske hensyn til grunn. Både prinsippet om åpenhet, så vel som prinsippet om fagstyre, utfordres.

I den politiske debatten blir begrepet **nordområdesatsning** brukt mer som et moteuttrykk enn som et ledd i konkret argumentasjon. På dette området bryter diskusjonen med en instrumentell tilnærming, kanskje uten å være klar over det. For at en prosess skal være rasjonell, er det viktig at et presist språk benyttes.

På samme måte har oppgaven belyst at kommuner i sine høringsinnspill av og til bryter med det man kan kalle rasjonell argumentasjon. Dette skaper et dårligere grunnlag for regjeringen

og Stortinget, da de må være mer kritisk til det de får inn av innspill – og får igjen et svakere grunnlag for å bedømme hvilke hensyn som skal veie tyngst. Dette gjelder også motsatt vei. Kommuner som ikke har fått tilgang til økonomiske kalkulasjoner og forutsetninger, har problemer med å kunne argumentere rasjonelt.

Oppgaven har trukket frem bruk av bundne mandater i Stortingsvoteringen som en kilde til redusert legitimitet. Representanter (for folket) på Stortinget blir tvunget til å stemme mot egen overbevisning, til fordel for eget partis ønsker.

Til tross for faktorer som har svekket legitimiteten i omstillingsprosessen, er det også mange gode sider. I tråd med ”den norske modellen” har det vært utstrakt bruk av høringer. Både arbeidet med FS 07 og NOU2007:15 bærer preg av ønske om medvirkning fra involverte aktører. At det har vært mulig å påvirke prosessen, går også tydelig frem i debatten på Stortinget. De kommunene og organisasjonene som valgte å besvare spørsmålet vårt om de syntes prosessen var ryddig, og om de følte seg inkludert, svarte alle positivt på dette.

Både politiske og fagmilitære hensyn blir tatt i forbindelse med omstillingen av Forsvaret. Hvilke hensyn som til syvende og sist veier tyngst, er derimot vanskelig å avgjøre. Det er flere hull i argumentasjonsrekkefølgen, og all dokumentasjon ikke er åpent tilgjengelig. Politiske hestehandler og påvirkning skjer ofte i lukkede rom. Dette svekker legitimiteten til en slik prosess, selv om prosessen i utgangspunktet inkluderer alle interessenter.

For å belyse problemområdene våre nærmere, trengs en dybdeanalyse. En slik analyse kan godt ta utgangspunkt i offentlige dokumenter, men bør søke å komme ned til de underliggende prosessene ved mer bruk av intervjuer og fokus på berørte avdelinger.

6 Litteraturliste

6.1 Bøker

- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes. 2004. *Norsk forsvarshistorie: Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G Roness og Kjell Arne Røvik. 2010. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim. 2007. *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gry Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. 2007. *Politikk og demokrati, en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2009. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Skogrand, Kjetil. 2004. *Norsk forsvarshistorie: Alliert i krig og fred*. Bergen: Eide forlag.

6.2 Offentlige publikasjoner

- NOU 1982:3. *Maktutredningen*.
- St.meld. nr. 10 (2005-2006). *Om økonomisk styring i Forsvaret*.
- St.prp. nr. 48 (2007-2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.
- NOU 2007:15. *Et styrket forsvar*.
- Diesen, Sverre. 2007. *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 – sluttrapport*.
- Forsvarsdepartementet. Utgivelsesår ikke oppgitt. *Folk om Forsvar*.
- Prop. 73 S (2011–2012). *Et forsvar for vår tid*.

6.3 Høringsuttalelser

- Stavanger kommunes høringsuttalelse for FPU og FS 07, 04.12.2007.
- Rygge kommunes høringsuttalelse for FS 07, 11.12.2007.

6.4 Masteroppgaver

Brandtzæg, Sunniva. 2007. *Den skandinaviske modellen som utviklingsstrategi*. UiO.

Danjord, Frank. 2008. *Forsvarssjefens forsvarsstudier – hvilken innvirkning har de på departementets etterfølgende langtidsplaner?* Stabsskolen.

Ramberg, Olav. 2010. *Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret*. Stabsskolen.

Salthammer, Trond. 2007. *Forsvarets evne til å tilpasse seg sikkerhetspolitiske utviklingstrekk. En analyse av Forsvarets endringer i perioden 1992-2006*. Stabsskolen.

6.5 Andre publikasjoner

Allison, Graham T. 1968. *Conceptual models and the Cuban missile crisis: Rational policy, organization process, and bureaucratic politics*. Kapittel i *World Politics*, vol 24: Theory and policy in international relations. (1972) The John Hopkins University Press.

Allison, Graham T. 1969. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. Essay i *The American Political Science Review*, vol LXIII.

Otterlei, Jonny M. 2002. *Norwegian Defence reforms of the 1990s*. FFI rapport.

6.6 Internettsider

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. *Organisasjonsendringer staten 1992 – 2007*. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/lonns-og_personalpolitikk/omstilling_i_staten/organisasjonsendringer-i-staten.html?id=533799. publisert 09.11.2010, lastet ned 03.02.13.

Forsvaret. *Organisasjonskart*. <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/Sider/Organisasjonskart.aspx>. Dato for publisering ikke kjent, lastet ned 10.03.13.

Forsvarsdepartementet. *Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging*. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org/avdelinger/Avdeling_for_forsvarspolitik_og_langtid.html?id=1352, publisert 17.08.2012, lastet ned 16.03.2013.

Forsvarsdepartementet. *Oppnevning og mandat Forsvarspolitisk utvalg*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/forsvarsomstillingen/oppnevning-og-mandat.html?id=449658>. publisert 09.02.2007, lastet ned 16.03.2013.

Luftkrigsskolen. *Langtidsproposisjonen*. <http://www.luftkrigsskolen.no/biblioteket/nb-no/offentligedokumenter/saksgang/prosessen.aspx>. dato publisert ikke oppgitt, lastet ned 14.03.2013

Løvland, Torbjørn. *Fire kjappe*.http://www.fofo.no/FIRE+KJAPPE.b7C_wRvM0T.ips.
artikkel i Forsvars-forum, publisert 18.03.2006, lastet ned 14.03.2013

NRK. *Vi verken kan eller vil binde noen*. NRKs nettsider.<http://nrk.no/nyheter/distrikt/nordland/1.10988840> Publisert 17.04.13, Lastet ned 19.04.13

NTB. *Slutt på store omstillinger i Forsvaret*.
Aftenbladet.<http://www.aftenbladet.no/nyheter/politikk/Barth-Eide---Slutt-p-store-omstillinger-i-Forsvaret-2897827.html>. publisert 24.11.11, lastet ned 03.02.13.

Sander, Kjetil.
Utvalgsstørrelse.<http://www.kunnskapsenteret.com/articles/2614/1/Utvalgsstorrelse/Ekstensive-vs-Intensive-opplegg.html>. publisert 24.08.2004, lastet ned 14.03.2013.

Skårdalsmo, Kristian Sollie. *Flyskolen til Rygge*.http://www.fofo.no/Flyskolen+til+Rygge.b7C_wJfY1A.ips. artikkel i Forsvars-forum, publisert 22.04.2004, lastet ned 22.04.2013.

Stortinget. Møte den 19.06.2008. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080619/2/#a12>.publisert 19.06.08, Lastet ned 10.02.13

6.7 Blader og magasiner

Offisersbladet. Nr. 2, mars 2006.

Offisersbladet. Nr.7, desember 2007.

6.8 TV-programmer

NRK Brennpunkt. *Verdens dyreste papirfly*. sendt 16.04.2013

6.9 Intervjuer

Diesen, Sverre. Intervjuet 07.04.2013.