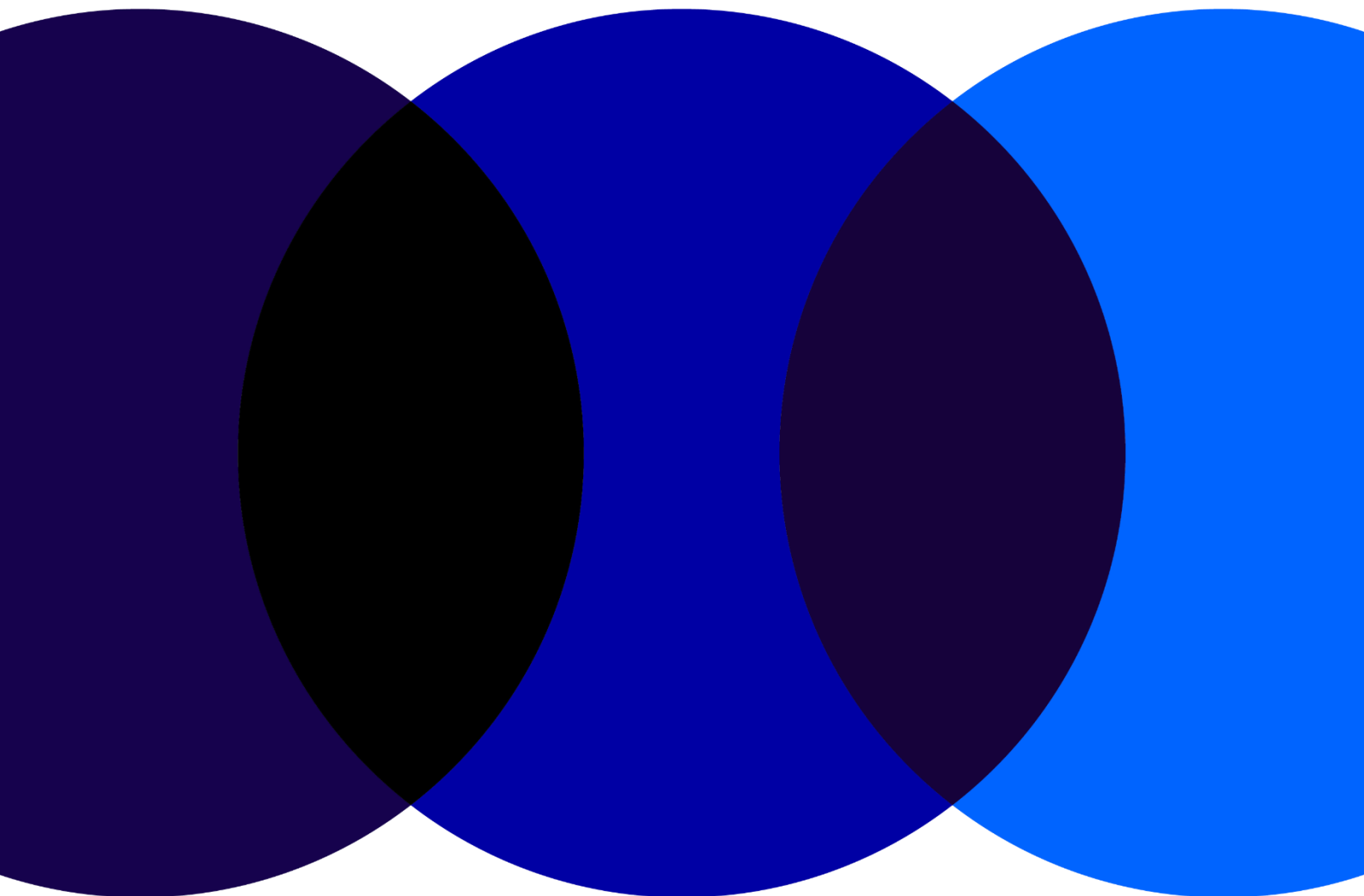




Pilot forsvarskommune

Forsvaret og forsvarskommuner i samarbeid om
bosetting og stedsutvikling

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt og områder, inkludert omstilling og utvikling, styring og forvaltning, og velferd, arbeid og helse. Ved å utarbeide solide kunnskapsgrunnlag bidrar vi til at våre oppdragsgivere kan ta velinformerte valg i møte med viktige samfunnsutfordringer.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i et nettverk av Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12

4610 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

post@oxford.no www.oxford.no

Oppdragsgiver

Distriktssentret – Kompetansesenter for distriktutvikling

Prosjektperiode

Desember 2024 - juli 2026

Prosjektteam

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge

Adm.dir, Rune Stiberg-Jamt

Senioranalytiker, Ph.d. Lena Bjørlo

Senioranalytiker, Ph.d. Hildegunn

Mellesmo Aslaksen

Researcher ved UiA, Susanna Fære Spildo

Ekspert:

Odd Roger Enoksen

Arne Sundheim (WSP)

Erling Danielsen



Venn-diagrammet er en stilistisk fremstilling av Oxford Researchs innsats for å kombinere kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon, for å gi kunnskap for et bedre samfunn.

Forord

På oppdrag fra Distriktssenteret har Oxford Research følgeforsket Pilot forsvarskommune. Denne rapporten oppsummerer funn fra følgeforskningen. I tillegg inneholder rapporten en analyse av hvordan Forsvaret kan være en god bidragsyter til lokalsamfunnsutviklingen i distriktskommunene de er lokaliserte i.

Rapporten er utarbeidet av sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørgo, administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt, senioranalytiker (ph.d.) Lena Bjørlo, senioranalytiker (ph.d.) Hildegunn Mellesmo Aslaksen og researcher Susanna Fære Spildo.

Med ønske om god lesing!
Kristiansand, 3. juli 2026.



Frode Bjørgo
Prosjektleder og sjefsanalytiker (ph.d.)
Oxford Research AS

Sammendrag

På oppdrag for Distriktssenteret har Oxford Research følgeforsket satsingen Pilot forsvarskommune. Denne rapporten består av tre deler. Den første delen oppsummerer erfaringer fra pilotkommunene Sør-Varanger, Bardu og Målselv. Den andre delen drøfter rammebetingelser for godt samarbeid mellom Forsvaret og kommunene, med særlig vekt på Forsvarets deltakelse i lokal stedsutvikling. I del tre gjør vi oppsummerende refleksjoner og presenterer et sett anbefalinger for videre utvikling og politikkutforming.

Rapporten bygger på intervjuer, dokumentstudier og besøk i pilotkommunene. I tillegg er det gjennomført intervjuer med andre forsvarskommuner, fylkeskommuner, Forsvaret, Forsvarsbygg og Kommunal- og distriktsdepartementet. Vi har også gjennomført en avgrenset kartlegging av omtale av Forsvaret i forsvarskommuners kommuneplaner, samt av Forsvarets deltakelse i slike planprosesser.

Bakgrunnen for Pilot forsvarskommune er Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Forsvarsdepartementets (FD) ønske om å øke kunnskapen om hvordan Forsvaret kan være en god bidragsyter til lokalsamfunnsutvikling i distriktskommunene de er lokaliserte i, samt hvordan kommunene i gjennomføring og oppfølging av planarbeidet kan legge til rette for god dialog med Forsvaret. Distriktssenteret ble derfor bedt om å gå i dialog med Sør-Varanger, Bardu og Målselv med et tilbud om bistand for å forsterke samarbeid mellom kommunen og forsvaret lokalt om utvikling av attraktive steder. Dialogen mellom Distriktssenteret og de tre kommunene startet opp i 2024, men pilotkommunene mottok ekstra ressurser først i 2026. Kommunene har i perioden, i likhet med Forsvaret, hatt presset kapasitet. Dette har preget arbeidet.

Erfaringene fra pilotkommunene viser at arbeidet har hatt ulik form og fremdrift. I Sør-Varanger rapporterer intervjudeltakere om et vellykket utviklingsarbeid, og det er stor tro på ytterligere resultater. Piloten har etablert et tettere samarbeid mellom kommunen og de store arbeidsgiverne i lokalsamfunnet, herunder Forsvaret, og det fortelles om gode resultater fra et HR-samarbeid som skal gi jobb til medflyttere. Piloten har også søkt og fått støtte fra Husbanken til å utvikle et bedre beslutningsgrunnlag for boligutvikling. Samarbeidet med Forsvaret beskrives som viktig, og det er gode relasjoner til lokalt forsvarsansatte. Lokale forsvarsrepresentanters manglende mandat til å forplikte organisasjonen, skaper likevel utfordringer.

I Bardu har piloten bidratt til å sette bosetting, tilhørighet og medflytterproblematikk tydeligere på dagsordenen. Kommunen har arbeidet med tilflytterteam og tilflytterpakke, og det er utviklet tiltak som skal gjøre det lettere for nye innbyggere å bli kjent med kommunen og delta i lokalsamfunnet. Samtidig er det ikke alltid lett å skille hva som er resultat av piloten, og hva som følger av den ordinære og allerede etablerte dialogen

mellom kommunen og Forsvaret. Målselv har i liten grad deltatt aktivt i piloten, men har likevel arbeidet med tiltak som ligger tett opp til pilotens målsettinger.

Samlet viser del 1 at piloten har hatt størst fremdrift der samarbeidet er blitt bredere enn et rent forhold mellom kommunen og Forsvaret. I Sør-Varanger er de tydeligste resultatene knyttet til at flere store arbeidsgivere ser rekruttering, bolig og stedstilhørighet som felles utfordringer. Materialet viser også at statlige aktører i samme kommune har forholdsvis like utfordringer rundt turnover og bolig, men likevel liten tradisjon for å samarbeide om utfordringene. Utvidelsen av piloten til også å gjelde andre store arbeidsgivere, gjør piloten relevant for flere. Det kan også bidra til økt kapasitet i gjennomføringen av tiltak, men gjør også det forsvarsspesifikke ved pilotarbeidet mindre entydig.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom Forsvaret og vertskommunene er preget av hvordan kommunene forstår seg selv som forsvarskommuner. Tett kontakt over tid og gjensidig avhengighet preger pilotkommunene i Troms. Sør-Varanger har på sin side et mer differensiert arbeidsmarked og opplever seg ikke på samme måte som forsvarskommune. Fra de ulike pilotkommunene beskrives likevel en opplevelse av at kontakten mellom Forsvaret og lokalsamfunnet er svakere enn tidligere.

Bolig er et gjennomgående tema i intervjuene. Utfordringen handler ikke bare om antall boliger, men også om boligstandard, beliggenhet, finansiering og risiko. Flere informanter fremhever at boliger bør ligge i sentrum eller i ordinære boligområder, slik at forsvarsansatte og deres familier blir en del av lokalsamfunnet. Dersom boliger til forsvarsansatte bygges isolert fra andre, svekkes muligheten for lokal tilhørighet og deltakelse. Samtidig er boligmarkedene i mange distriktskommuner for små og usikre til at private utbyggere vil ta risikoen alene. Det tilsier at kommuner, Forsvaret, Forsvarsbygg, Husbanken og private aktører må se boligbygging som et felles utviklingsspørsmål.

Planlegging er et hovedtema i rapportens andre del. Kommuneplanen er kommunens viktigste verktøy for overordnet samfunnsplanlegging og stedsutvikling. Derfor er kommunale planprosesser en viktig arena for samarbeid mellom vertskommunene og Forsvaret. Rapporten viser at Forsvarets deltakelse i planarbeid i stor grad er knyttet til arealinteresser. Kartleggingen av forsvarskommunenes planverk viser at Forsvarsbygg oftere og mer utførlig uttaler seg til kommuneplanens arealdel enn til samfunnsdelen. Der Forsvaret uttaler seg til samfunnsdelen, er innspillene ofte korte og generelle, og de viser gjerne til behovet for tidlig involvering når arbeidet med arealdelen starter. Omtalen av Forsvaret i kommunale planer er også varierende. I mange kommuner omtales Forsvaret først og fremst som en aktør med stort behov for areal, mens det er færre eksempler på at Forsvaret omtales som en motor for stedsutvikling i lokalsamfunnet.

Denne prioriteringen henger sammen med Forsvarsbyggs mandat og tydelige oppdragsstyring. Forsvarsbygg har utformet en arealveileder for kommunale planleggere,

men ingen tilsvarende veileder for kommuneplanens samfunnsdel. Ledere i Forsvarsbygg gir uttrykk for at mer deltakelse i overordnet samfunnsplanlegging kan være nyttig, men at dette ikke er tydeliggjort i etatens oppdrag. Dersom Forsvarsbygg skal bidra mer aktivt til stedsutvikling utover arealhensyn, må mandat og bestillinger bli tydeligere. Samtidig peker rapporten på at nye formuleringer i retningslinjene for eiendom, bygg og anlegg (EBA) kan åpne et større handlingsrom, ved at Forsvarsbygg og kommunene skal samarbeide om boligbygging på en måte som ivaretar både forsvarssektorens behov og samfunnets krav til bærekraftig by- og stedsutvikling.

Flere intervjudeltakere er bekymret for at Pilot forsvarskommune kan bli et prosjekt uten resultater som står seg over tid. Rapporten peker på at plansystemet allerede gir kommunene en etablert arena for langsiktig og strukturert samarbeid. Gjennom planarbeidet kan kommunen samle aktører, avklare prioriteringer og knytte sammen samfunnsutvikling og arealbruk. Dette er særlig viktig fordi stedsutvikling ikke bare handler om fysiske løsninger, men også om sosial tilhørighet, medvirkning og lokalsamfunnets evne til å inkludere nye innbyggere.

Del tre sammenfatter refleksjoner og anbefalinger. Rapportens anbefalinger retter seg mot Forsvaret, vertskommunene og nasjonale myndigheter. Her vil vi nevne at Forsvaret bør vurdere om dagens personellpolitikk støtter målet om mer varig bosetting, og om lokale ledere bør få tydeligere mandat til å delta i lokal stedsutvikling. Forsvaret bør også vurdere hvordan en utvidet forståelse av totalforsvar får praktiske konsekvenser for samarbeidet med vertskommunene. Forsvarsbygg bør utarbeide en veileder for samfunnsplanlegging, rettet både mot kommunene og Forsvarsbyggs egen deltakelse i kommunale planprosesser.

Kommunal- og distriksdepartementet bør vurdere om at Nordområdestrategiens overordnede mål om at Nord-Norge skal ha livskraftige lokalsamfunn som bidrar til sikkerhet og beredskap bør inngå i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, med klar forventning om aktiv deltakelse fra Forsvaret. Departementet bør også vurdere om Husbankens virkemidler og rammer er tilstrekkelige for å nå målsettingen om at flere forsvarsansatte skal bosette seg i de nordlige forsvarskommunene.

Distriktssenteret bør sammen med KS ta initiativ til et nasjonalt nettverk for planleggere i forsvarskommuner og vurdere om det sammen med regionale veiledningsaktører skal igangsettes utviklingsprosjekter mer direkte rettet mot samfunns- og arealplanlegging i forsvarskommuner.

Vertskommunene bør på sin side invitere og involvere Forsvaret tydeligere i både samfunns- og arealplanlegging, og utarbeide nye arbeidsmåter som oppleves nyttige for begge parter. Kommunene bør også vurdere egne medvirkningsformer for vernepliktige og forsvarsansatte, samt styrke nettverk og jobbmuligheter for medflyttere.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
1. Bakgrunn.....	6
1.1 Pilot forsvarskommuner	6
1.2 Politisk enighet om å styrke Forsvaret	7
1.3 Nordområdenes strategiske betydning	8
1.4 Sammenfallende mål	10
1.5 Eksisterende kunnskap og mulighetsrom	10
2. Kort om metode og teoretiske perspektiver.....	12
2.1 Funksjonell og emosjonell stedstilhørighet	13
Del 1	16
3. Pilotkommuner	16
3.1 Sør-Varanger.....	16
3.2 Bardu.....	28
3.3 Målselv	31
Del 2	35
4. Rammebetingelser	35
4.1 Begrensninger	36
4.2 Muligheter.....	39
4.3 Hvilke aktører må bidra?	44
5. Planlegging som rammeverk for samarbeid	48
5.1 Kort om overordnet kommunalt planarbeid	48
5.2 Avgrenset kartlegging av forsvarskommuners planverk	49
5.3 Planeksempler fra tre distriktskommuner.....	53
5.4 Planeksempler fra pilotkommunene.....	56
5.5 Forsvarsbyggs rolle i planarbeid	62
Del 3	66
6. Refleksjoner og anbefalinger.....	66
6.1 Refleksjoner	66

6.2 Anbefalinger	73
Forsvaret bør	73
Vertskommunene bør	74
Nasjonal politikkutforming	74
Litteratur.....	76

1. Bakgrunn

1.1 Pilot forsvarskommuner

Kommunal- og distriktsdepartementet og Forsvarsdepartementet ønsker mer kunnskap om hvordan Forsvaret kan være en god bidragsyter til lokalsamfunnsutviklingen i distriktskommunene de er lokaliserte i, og hvordan vertskommunene kan involvere Forsvaret i planarbeid. Boligutvikling, stedsattraktivitet og stedstilhørighet omtales som sentrale faktorer for at flere forsvarsansatte kan bosette seg lokalt. Flere lokalt bosatte vil tjene både Forsvaret og vertskommunene.

Dette er bakgrunnen for at Kommunal- og distriktsdepartementet og Forsvarsdepartementet i 2024 ba Distriktssenteret om å gå i dialog med Sør-Varanger, Bardu og Målselv om et tilbud om bistand. Bistanden skulle bidra til å styrke samarbeidet mellom kommunene og Forsvaret lokalt om utvikling av attraktive steder og boliger. Dialogen med pilotkommunene ble etablert vinteren og våren 2024.

Pilot forsvarskommune er omtalt i tildelingsbrevene til Distriktssenteret for 2025 og 2026, med en formulering om at Distriktssenteret har fått ansvaret for å bidra i gjennomføring av pilotprosjektet. Piloten er også omtalt i Nordområdestrategien 2025, Nasjonal arkitekturstrategi, i statsbudsjettet for 2026 og i kommuneproposisjonen for 2027. Overordnet legger beskrivelsene av pilotprosjektet vekt på at kommuner med strategisk betydning for nasjonal beredskap og sikkerhet kan styrke lokalsamfunnene i samspill med Forsvaret og andre sentrale aktører. Gjennom lokale samarbeid om stedsutvikling ønsker pilotprosjektene blant annet å bidra til økt stedstilhørighet blant forsvarsansatte og innbyggere generelt. Pilotprosjektet bygger også på en antakelse om at Forsvaret og forsvarskommunene vil få gevinster dersom flere forsvarsansatte bosetter seg lokalt. For Forsvaret kan lokal bosetting bidra til bedre beredskap og økt ståtid blant personellet. For kommunene vil det være positivt dersom flere forsvarsansatte velger å bo i kommunen fremfor å pendle.

Distriktssenteret er prosjekteier for Pilot forsvarskommuner og har i tillegg til prosjektledelse også opprettet en intern styringsgruppe. Kommunal- og distriktsdepartementet og Forsvarsdepartementet inngår i en referansegruppe for piloten og har mottatt jevnlige oppdateringer.

Følgeforskningen startet opp i desember 2024. Oppdraget har vært todelt. For det første skulle følgeforskningen gi råd underveis og dokumentere erfaringer slik at andre kommuner kunne lære av arbeidet. Dette er gjort gjennom notater og møtevirksomhet. For det andre skulle følgeforskningen utarbeide en analyse som skulle gi råd om hva som

er gode rammebetingelser og hva som begrenser at Forsvaret kan være en god samarbeidspartner for kommunen og andre lokale utviklingsaktører. Analysen skal brukes til råd til Forsvaret regionalt, til kommunene og til nasjonal politikkutforming.

Denne rapporten består av tre deler. Del 1 består av kortfattet dokumentasjon fra følgeforskningen av prosjektet «Pilot forsvarskommune» i perioden desember 2024 og juni 2026. Del 2 inneholder en analyse av rammebetingelser for godt samarbeid mellom Forsvaret og kommuner, med særlig vekt på hvilke muligheter og begrensninger som finnes for at Forsvarets kan være en aktør for god stedsutvikling i distriktskommuner. Del 2 ser også nærmere på kommunal planlegging som rammeverk for samarbeid og introduserer en avgrenset kartlegging av Forsvarets omtale og deltakelse i forsvarskommuners arbeid med kommuneplaner. I del 3 presenterer vi våre refleksjoner og anbefalinger.

1.2 Politisk enighet om å styrke Forsvaret

Det er bred politisk enighet om å prioritere sikkerhet og forsvar høyere enn tidligere. Langtidsplanen for Forsvaret, som ble enstemmig vedtatt på Stortinget i juni 2024, innebar en styrking av Forsvaret og tilførte 611 milliarder kroner ekstra frem til 2036 (Prop. 87 S, 2023-2024). Forpliktelsene i Forsvarsløftet ble fornyet gjennom et nytt forlik i juni 2026, hvor alle partiene på Stortinget ble enige om å løfte den totale opptrappingen fra 115 til 121,15 milliarder (Prop. 68 S (2025-2026)). Ny, samlet ramme for langtidsplanen er 1854 milliarder kroner. Øverst på listen står mer personell og flere kapasiteter, men de siste statsbudsjettene har også vektlagt eiendom, og for 2025 har regjeringen også prioritert en «kraftfull satsing på eiendom, bygg og anlegg» (ofte omtalt som EBA eller PEBA) som skal gi bedre bo- og arbeidsforhold for folkene i Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2024). I den forbindelse vises det til at «godt samarbeid med lokalsamfunn og kommuner trengs for at vi skal lykkes med forsvarsløftet».

Langtidsplanen understreker at Forsvaret har beholdt og styrket tilstedeværelsen i distriktene, med særlig tyngde i nord. Planen viser også til at bosettingsmønsteret utfordrer muligheten til å bemanne og understøtte operative avdelinger i distriktene. Videre viser langtidsplanen til at regjeringen vil «tilrettelegge for at flere bosetter seg i forsvarskommunene, og vil særlig prioritere gode bomiljøer i distriktene og å integrere bomiljøene i lokalsamfunnene, i samarbeid med den enkelte kommune.» (Prop. 87 S, 2023-2024, s. 120-121). Det vises også til at samfunnet og forsvarssektoren har felles interesse av å skape gode og velfungerende lokalsamfunn som støtter opp under Forsvarets operative evne. Koblingen mellom attraktive lokalsamfunn og forsvarsevne knyttes særlig til god grunnberedskap og stabil bemanning. Samtidig viser sluttrapporten fra Forsvarets lønns- og insentivprosjekt til en økning i andelen som ukependler

(Hermansen, m.fl., 2024). Ansatte som velger å flytte til tjenestesteder i Nord-Norge blir i snitt boende i tre til fire år.

Forsvarsforliket i juni 2026 understreker behovet for tiltak som i større grad legger til rette for bosetting og langsiktig tilknytning til lokalsamfunn i nord. I innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen om økte rammer og prioriteringer i langtidsplanen, blir regjeringen bedt om å innføre en prøveordning i Finnmark med tiltak som skal gjøre det mer attraktivt for forsvarsansatte å melde flytting til tiltakssonen (Innst. 440 S (2025-2026)). Et mulig tiltak er å la forsvarsansatte som flytter til tiltakssonen beholde pendlerordningene sine. I innstillingen legger utenriks- og forsvarskomiteen vekt på at økt bosetting blant forsvarsansatte vil styrke lokal beredskap, rekruttering og langsiktig tilstedeværelse, og også bidra til å styrke vertskommunene og bygge mer bærekraftige lokalsamfunn.

1.3 Nordområdenes strategiske betydning

De tre pilotkommunene i Pilot forsvarskommune ligger i Troms og Finnmark. På den måten synliggjøres nordområdenes strategiske betydning. Nordområdene har alltid hatt en særegen posisjon i norsk forsvarspolitik (Rottem, 2007). Det forsvarspolitiske søkelyset mot nord skyldes nærheten til Russland og russernes militære kapasiteter i Nordvest-Russland, men også nordområdenes ressursrikdom.

Nordområdene har også lenge vært omtalt som Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde. Begrepet hadde lenge et tydelig sikkerhets- og forsvarspolitisk innhold, og advarslene mot å åpne for en mer helhetlig forståelse, der også innenriks- og distriktpolitiske dimensjoner kunne inngå, var flere (Skagestad, 2020; Pedersen og Skagestad, 2020). De siste årene har imidlertid betydningen av levende og attraktive lokalsamfunn som verktøy for beredskap og suverenitetshevdelse blitt mer vektlagt. I nordområdepolitikken illustreres dette blant annet gjennom at Kommunal- og distriktsdepartementet gradvis har fått en mer sentral rolle på et politikkområde som lenge var Utenriksdepartementets domene. I 2023 fikk Kommunal- og distriktsdepartementet det innenrikspolitiske koordineringsansvaret for nordområdepolitikken i en ny samarbeidsmodell med Utenriksdepartementet (Utenriks- og Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Dette har gitt økt interesse for kommunenes rolle.

Sammenhengen mellom sikkerhetspolitikk og samfunnsutvikling kommer tydelig frem i regjeringens nordområdestrategi fra 2025, *Norge i Nord – Nordområdepolitikken i en ny virkelighet* (Departementene, 2025). I strategien behandles ikke sterke lokalsamfunn som et distriktpolitisk hensyn alene, men som en del av Norges samlede motstandskraft. Det overordnede målet med strategien oppsummerer denne sammenhengen i én setning: «Nord-Norge skal ha livskraftige lokalsamfunn der folk ønsker å bo, og som bidrar til

sikkerhet og beredskap» (Departementene, 2025, s. 7). I en slik ramme får lokalsamfunnene også sikkerhetspolitiske funksjoner. Bosetting, arbeidsplasser, velferdstjenester, fungerende infrastruktur og kultur- og fritidstilbud, forstås som forutsetninger for solide lokalsamfunn, varig norsk tilstedeværelse og suverenitet: «Ingen andre land har en så stor andel av sin befolkning boende i en moderne, arktisk landsdel. Dette er unikt. Bosetting, nærvær og næringsaktivitet i nordområdene er dermed viktig for å verne om vår suverenitet, og for å utnytte våre naturressurser og menneskelige ressurser på en langsiktig og bærekraftig måte» (Departementene, 2025, s. 6).

Koblingen mellom et sterkere forsvar og samfunnsutvikling utbroderes i innsatsområdene «Et totalforsvar som skaper trygghet, aktivitet og beredskap» og «Gode og trygge lokalsamfunn». Under innsatsområdet totalforsvar understrekes det at oppbygging av militær kapasitet også må følges av utbygging av infrastruktur, velferdstjenester og lokalsamfunn som gjør det mulig å bo og jobbe i regionen. Videre vises det til at det i forbindelse med Forsvarsløftet er planlagt investeringer på over 50 mrd. kroner og mer enn 1700 nye arbeidsplasser i nordområdene. Også i denne sammenhengen trekkes samarbeid med lokalsamfunnene frem: «Forsvaret styrker seg best i samspill med sivilsamfunnet, og skal samarbeide godt med lokalsamfunnet hver enkelt leir er en del av. Det sivilt-militære samarbeidet vil være avgjørende for å lykkes med en god og effektiv opprusting av Forsvaret» (Departementene, 2025, s. 23). I den forbindelse vises det også til behov for stedsutvikling i forsvarskommunene, slik at investeringer og utviklingstiltak kan komme både Forsvaret og sivilsamfunnet til gode. Dette innebærer blant annet samarbeid mellom forsvarssektoren og lokalsamfunnet om boligbygging. Ved å se ulike virkemidler i sammenheng, kan det legges bedre til rette for å rekruttere og beholde forsvarspersonell, samtidig som lokalsamfunnene styrkes.

Under innsatsområdet om lokalsamfunn legger strategien blant annet vekt på kommunenes styrings- og utviklingskapasitet som forutsetning for samfunns- og boligutvikling. Det vises til Husbankens virkemidler for økt boligutvikling og samhandling mellom kommunesektoren, statlige aktører og næringsliv. Strategien tar også til orde for økt nordisk samarbeid i nord, blant annet gjennom støtte til arbeid som involverer unge mennesker regionalt og på tvers av landegrensene.

Nordområdestrategiens vektlegging av gjensidig avhengighet mellom Forsvaret og lokalsamfunn gjentas også i statsbudsjettet for 2026 (Forsvarsdepartementet, 2026). Her vises det til at satsingen på forsvar i nord også skal bidra til økt aktivitet i lokalt næringsliv og samfunnsliv. Pilot forsvarskommune omtales som en styrking av samarbeidet mellom forsvarskommuner og Forsvaret om bolig- og stedsutvikling, med mål om å bygge attraktive og livskraftige lokalsamfunn.

1.4 Sammenfallende mål

«Å jobbe i Forsvaret er ikke helt som andre jobber. I ytterste konsekvens legges liv og helse i vektskålen, på vegne av staten Norge», som organisasjonen Folk og Forsvar bemerker (Mattsson Kämpe, 2024). Flere påpeker hvordan hensynet til forsvarsansattes privatliv på tross av dette ofte utelates i forsvarspolitikken. Forsvarsfamilier opplever at velferdstiltak rettet mot dem bygges ned. Samtidig er det behov for nye personellrelaterte eiendommer, bygg og anlegg (PEBA) ved tjenestestedene, og etterslepet på vedlikeholdsarbeidet er stort. Boligstandard har stor betydning for hvorvidt forsvarsfamilier velger å bli boende på tjenestestedet (Hermansen, m.fl., 2024; Prop. 1 S (2024-2025)). Ved å skape sterkere tilknytning til lokalsamfunnet er det større sjanse for at folk ønsker å bli, også etter endt forsvarskarriere (Fauske og Strand, 2023).

Det finnes allerede mye kunnskap om distriktskommuners utfordringer. Distriktskommuner utfordres av den demografiske utviklingen, med mangel på relevant arbeidskraft og en økende andel eldre (NOU 2020: 15). Nord-Norge opplever også høy utflytting (SSB, 2024). Generalistkommuneutvalget understreker viktigheten av velfungerende kommuner i Nord-Norge for å opprettholde bosetting og verdiskaping, og for ivaretagelse av suverenitet i nord (NOU 2023: 9). Distriktskommunenes utfordringer omfatter også kompetanse og kapasitet når det gjelder planlegging etter plan- og bygningsloven. Få ansatte, utskifting i stillinger og rekrutteringsutfordringer er ikke uvanlig. Dette kan føre til manglende prioritering av planarbeid og manglende plankompetanse hos både folkevalgte og administrasjon (NIVI analyse, 2014; Oxford Research, under utgivelse). Samtidig er god gjennomføring og oppfølging av planer en grunnstein for bolig- og stedsutvikling.

I Forsvarssektorens verdigrunnlag heter det at «ansatte og tjenestegjørende i forsvarssektoren er en del av samfunnet. Vi må derfor se oss selv og vårt arbeid i en større sammenheng» (Forsvarsdepartementet, 2021). Rapporten fra lønns- og insentivprosjekt viser til viktigheten av Forsvarets samarbeid med øvrige sektorer og lokalsamfunn, for å skape levedyktige lokalsamfunn og sikre god grunnberedskap i distriktene (Hermansen, m.fl., 2024). Kommunene har også en tydelig rolle i den nylig lanserte tiltaksplanen for anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av veteraner (Departementene, 2024). I arbeidet med planen har en rekke departementer bidratt, herunder Kommunal- og distriktsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

1.5 Eksisterende kunnskap og mulighetsrom

Overordnet samfunnsplanlegging er et viktig lokalpolitisk styringsverktøy for å utvikle gode lokalsamfunn og bomiljøer. I *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging* (2023-2027) er Forsvaret imidlertid kun omtalt i forbindelse med arealbehov

(Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). I forventningene, som skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes planarbeid, skriver regjeringen at Forsvaret, og evnen til alliert mottak og sivil beredskap, skal forsterkes som følge av den sikkerhetspolitiske situasjonen, av den teknologiske og økonomiske utviklingen og av klimaendringer. Deretter benevnes basestruktur, at evnen til mottak av alliert utstyr og personell kan være avhengig av arealer også utenfor eksisterende militære anlegg, og at Forsvarets skyte- og øvingsfelt skal videreutvikles. Det er med andre ord ingen omtale av Forsvarets behov for stedsutvikling og overordnet samfunnsplanlegging. Dette vitner om en begrenset bevissthet rundt Forsvarets rolle, behov og potensial i arbeidet med å styrke stedstilhørighet.

Et annet eksempel på den manglende bevisstheten rundt hvordan kommuner og Forsvaret kan samarbeide om lokal samfunnsutvikling, er den relativt beskjedne andelen litteratur som tematiserer slikt samarbeid. I den grad det finnes, har bidragene ofte sammenheng med «forsvarsavhengige kommuner» og omstillingsprogram som virkemiddel (Vareide, Storm og Grønn, 2022). Det er få studier som tematiserer Forsvarets «kommuneavhengighet» og hvordan kommunene i gjennomføring og oppfølging av planarbeidet kan legge til rette for samarbeid med Forsvaret lokalt. Manglende kunnskap om Forsvarets deltakelse i kommunale planprosesser er årsaken til at vi har gjennomført er begrenset kartlegging av dette (se kapittel 5).

Distriktsdemografiutvalget (NOU 2020: 15) var opptatt av hvordan erfaring med jobbmuligheter og livet i distriktene ofte var en nødvendig forutsetning for å ville bo i mindre sentrale områder. Dette ble omtalt som rural eksponering. Utvalget drøftet imidlertid kun rural eksponering i forbindelse med praksisplasser og desentralisert utdanning (se for eksempel NOU 2020: 15, s. 147). Førstegangstjenesten eller unge forsvarsansatte nevnes, overraskende nok, ikke i utredningen. I forbindelse med førstegangstjeneste og tilflytting av forsvarsansatte har forsvarskommuner en unik mulighet til å vise frem kvaliteter og muligheter for unge. Mange unge voksne gir samtidig større muligheter for ulike tilbud innenfor kulturliv, servering og andre servicetjenester, noe som i seg selv kan skape økt attraktivitet. Forsvarskommunene må være bevisste på denne muligheten og fylle den rurale eksponeringen med innhold.

I sum er det altså enighet om utfordringsbildet, og vertskommunene og Forsvaret har i stor grad sammenfallende mål. Slik vi forstår oppdraget, knytter utfordringen seg til å finne de gode samarbeidsløsningene. Del 1 utforsker samarbeidsløsninger gjennom å dokumentere praktiske erfaringer i pilotkommunene slik at andre kommuner kan lære av arbeidet. Del 2 analyserer lokalt og nasjonalt handlingsrom for mer samarbeid mellom kommuner og Forsvaret, Forsvarets deltakelse i kommunale planprosesser og hva som begrenser at Forsvaret kan være en god samarbeidspartner for kommunen. Del 3 presenterer refleksjoner og anbefalinger til videre arbeid.

2. Kort om metode og teoretiske perspektiver

Som del av datainnsamlingen for del 1 er det gjennomført kvalitative intervjuer med aktører i og rundt pilotkommunene. Materialet omfatter intervjuer med kommunal politisk og administrativ ledelse, representanter fra plan- og utviklingsområdet, lokale utviklingsaktører, politiet, Forsvaret, Forsvarsbygg og medflyttere/familier. Det er også gjennomført samtaler med aktører som har et regionalt utviklings- og samordningsperspektiv. I tillegg har vi hatt tilgang til dokumenter i de ulike pilotene, slik som prosjektbeskrivelser og fremdriftsplaner.

Intervjuene har i hovedsak vært semistrukturerte og har tatt utgangspunkt i pilotens formål om å undersøke samarbeid mellom kommune og Forsvaret, samt hvordan forsvarskommuner kan utvikles som attraktive bosteds- og vertskommuner. Intervjuene har belyst hvordan samarbeidet mellom kommune og Forsvar fungerer i dag, hvilke kontaktpunkter som finnes, hvordan roller og beslutningslinjer oppleves, og hvilke forhold som hemmer eller fremmer samarbeid. Intervjuene har også tematisert konkrete samarbeidsflater som bolig, arealplanlegging, beredskap, rekruttering, medflytterproblematikk, lokalsamfunnstilknytning og bruk av lokale tjenester og møteplasser.

Gjennom prosjektet har vi også besøkt pilotkommunene. Dette gir en forståelse som er annerledes enn den intervjuer kan bidra med. Samtaler, inntrykk og opplevelser bidrar til å etablere det som ofte omtales som «tykk empiri» i et prosjekt som i stor grad preges av aktørenes egne og til dels ulike erfaringer og opplevelser.

I Sør-Varanger er det gjennomført intervjuer med kommunal ledelse, plan- og utviklingsmiljøet, lokale utviklingsaktører, politiet, GSV/Forsvaret, Forsvarsbygg og andre aktører med kunnskap om regionale utviklings- og samarbeidsbehov. Disse intervjuene har særlig belyst boligbehov, statlig samordning, rekruttering til flere offentlige arbeidsgivere, sentrumsutvikling, forholdet mellom Forsvaret og lokalsamfunnet, og behovet for mer forpliktende strukturer mellom kommune, Forsvaret og andre statlige aktører.

I Bardu er det gjennomført intervjuer med kommunal ledelse, representanter fra Forsvaret, medflyttere og personer med erfaring fra bosetting, pendling og hverdagsliv i kommunen. Intervjuene har særlig handlet om relasjonen mellom Setermoen/Forsvaret og lokalsamfunnet, betydningen av bolig, familie, barnehage, skole, arbeidsmarked, konsekvenser av pendling og lokal tilhørighet.

I Målselv er det gjennomført intervjuer med kommunal hovedkontakt og andre kommunale aktører. Intervjuene har særlig belyst kommunens eksisterende utviklings- og

FoU-arbeid, grønn omstilling, områderegulering og utfordringer med å koble Forsvaret tydeligere på lokale utviklingsprosesser.

På grunn av faren for identifisering av intervjudeltakere, er beskrivelsen av roller og rang begrenset. I Forsvaret har vi intervjuet ansatte på nivå tre, fire og fem. Også i Forsvarsbygg har vi intervjuet aktører på ulike nivåer, herunder nasjonalt nivå.

Samlet gir intervjumaterialet innsikt i hvordan samarbeidet vurderes fra flere posisjoner: kommunen som vertskap og planmyndighet, Forsvaret som arbeidsgiver og samfunnsaktør, Forsvarsbygg som eiendoms- og boligaktør, andre statlige arbeidsgivere som del av det lokale arbeidsmarkedet, og forsvarsansatte og deres familier som potensielle innbyggere. Materialet er brukt til å identifisere både praktiske samarbeidsutfordringer, rammebetingelser og mulige tiltak for å styrke samhandling, attraktivitet, bosetting og den kommunale kapasiteten i forsvarskommunene.

Beskrivelsene av de ulike pilotene preges av hvor mye aktivitet det har vært lokalt. Vi har derfor beskrevet piloten i Sør-Varanger mer utførlig enn piloten i Bardu og ikke minst Målselv. Ved sistnevnte kommune har vi kun i begrenset grad følgeforsket piloten.

Del 2 (kapittel 4 og 5) bygger på det empiriske materialet fra del 1 og presenterer ny empiri fra en avgrenset kartlegging av Forsvarets omtale og deltakelse i kommunal planlegging (kapittel 5). I tillegg er det gjennomført intervjuer med andre forsvarskommuner, både sør og nord i landet samt representanter fra fylkeskommuner. Vi har også intervjuet representanter for Forsvarsbygg, Forsvaret og Kommunal- og distriktsdepartementet. Flere av disse intervjuene ble gjort med utgangspunkt i et såkalt Pestel-rammeverk, der områder som blant annet politiske, teknologiske, økonomiske og sosiale rammebetingelser tematiseres. Datamaterialet er imidlertid ikke presentert etter rammeverket, ettersom flere av områdene viste seg å ha begrenset relevans.

Oxford Research har retningslinjer for bruk av KI. I dette arbeidet har KI primært blitt brukt til å sammenfatte tekst fra styringsdokumenter og som verktøy i skriveprosessen.

Datamaterialet spenner vidt, og det har til tider være krevende å avgrense intervjudeltakere til å holde seg til erfaringer fra pilotkommunene eller rammebetingelser for godt samarbeid mellom Forsvaret og kommuner. Det kan være et uttrykk for at temaet

2.1 Funksjonell og emosjonell stedstilhørighet

Stedstilhørighet kan enkelt sagt sies å handle om følelsene som binder oss til bestemte steder. Følelsene vi har for stedet vi bor har blant annet innvirkning på opplevd helse, om vi ønsker å bli boende og hvordan vi involverer oss i lokalsamfunnet. Som begrep er stedstilhørighet vanskelig å skille fra stedsidentitet (Speller, 2000 i Hauge, 2007), men konkretiseres ofte gjennom to gjensidig avhengige kategorier: funksjonell og emosjonell stedstilhørighet.

Funksjonell stedstilhørighet handler i bunn og grunn om de praktiske aspektene ved et sted og er knyttet til daglige gjøremål og aktiviteter som utføres der. Arbeid, bolig, skole, butikker, helsetjenester og andre servicetilbud; alt dette bidrar til å skape funksjonell tilknytning (Distriktssenteret, 2020). Et viktig kjennetegn ved denne typen tilhørighet er at den kan være enklere å påvirke, i alle fall på kort sikt.

Den emosjonelle stedstilhørigheten omhandler det følelsesmessige båndet til et sted, og vil ofte være mer kompleks og personlig. Den handler om de følelser og minner som er knyttet til et sted, følelsen av å være del av en sammenheng og å høre til (Distriktssenteret, 2020). Denne typen tilhørighet er ofte dypere rotfestet og vanskeligere å bryte. I sammenheng med forsvarskommunene, der Forsvaret ofte holder til et stykke fra kommunesenteret, er erfaringene med å være på «innsiden» eller «utsiden» av lokalsamfunnet, relevant (Se Relph, 1976, i Distriktssenteret, 2015, s. 9). Menneskers flyttevalg handler også om hvordan steder oppleves sosialt og kulturelt passende i forhold til egen identitet. Over tid kan man med andre ord oppleve at egen identitet passer overens med stedets identitet (Berg, Dale og Aure, 2015).

Lokale stedsutviklingsprosjekter har ofte hovedfokus på funksjonelle behov, som muligheter for jobb, bolig og tjenester. Vestby (2015) mener imidlertid man bør erkjenne betydningen av emosjonelle og symbolske aspekter mer i arbeidet med stedsutvikling.

Funksjonell og emosjonell stedstilhørighet henger tett sammen. I starten vil naturlig nok den funksjonelle tilhørigheten være mest fremtredende. For eksempel kan en flytte til et nytt sted på grunn av jobb og være opptatt av å dekke praktiske behov som bolig, skole og barnehage. Over tid kan man utvikle sterkere følelsesmessige bånd til stedet, naturen og menneskene der. Den tette koblingen mellom funksjonell og emosjonell tilhørighet har implikasjoner for hva som bør prioriteres i samfunnsplanleggingen samt hvordan denne bør foregå. Utvikling av attraktive offentlige rom og møteplasser og tilrettelegging for et aktivt idretts- og kulturliv vil være sentralt (Distriktssenteret, 2015). Stedstilhørigheten vil også styrkes dersom innbyggerne får mulighet til å være med på å forme sitt eget lokalsamfunn gjennom brede medvirkningsprosesser.

At både fysiske og sosiale miljøfaktorer har betydning for følelsen av å høre til og for helse og livskvalitet, er relevant for utvikling av bomiljøer (Freisinger, Haugland og Vederhus, 2022). Funnet understreker også den kjente sammenhengen mellom «urbs» og «civitas», altså hvordan stedets fysiske struktur og form (urb) har implikasjoner for lokalsamfunnets (civitas) muligheter til sosial utfoldelse (Sandkjær Hansen, 2020, s. 322). Dette knytter seg direkte til kommunenes planarbeid. Gjennom et bevisst forhold til de to typene av stedstilhørighet, kan kommunene arbeide bedre med stedstilhørighet gjennom planarbeid.

Diskusjonen om stedstilhørighet, rom og sted innehar også dimensjoner knyttet til makt og innflytelse. Dette handler blant annet om hvordan «rommet» brukes som en arena for å vise hvem som «eier» stedet. Dette kan knyttes til en mer narrativ og diskursiv forståelse

av sted og stedstilhørighet (Viken og Nyseth, 2009). Hvem har makt til å fortelle historien om et sted og dermed prege forståelsen og omdømmet til stedet?

Forsvarets synlighet i lokalsamfunnene kan påvirke stedets preg og identitet. Samtidig er spesielt Hæren lokalisert i utkanten av kommunene, noe som kan skape til dels parallelle og «lukkede» samfunn. Det er forskjell på om forsvarsansatte går på leirens egen pub eller bruker serveringssteder i kommunesenteret. Blant intervjudeltakerne i pilotkommunene er det ulik opplevelse av hvorvidt kommunen er en forsvarskommune eller ikke.

Del 1

3. Pilotkommuner

Ei ung jente står i vakta på Høybuktnoen leir. Sola lysner det kalde landskapet rundt henne, men klarer ikke gjøre stort med de ti minusgradene. Den unge soldaten flytter vekta fra det ene beinet til det andre og ser spørrende mot de to mennene som nærmer seg og hilser god morgen.

«God morgen. Kan jeg hjelpe dere?»

«Nei, vi er bare to forskere som venter på å bli hentet inn i leiren. Vi er litt tidlig ute, og det var ikke snakk om å slippe oss inn i vaktbua.»

Jenta smiler. «Nei, der kommer nok ikke dere inn».

«Hvor lenge har du vært her i leiren, da?»

Jenta kikker en ekstra gang mot de to mennene. Litt nølende forteller hun at hun startet førstegangstjenesten for et drøyt halvår siden.

«Og på de månedene, hvor mange ganger har du vært i Kirkenes?»

«Nei, det er ikke så mange. Det er jo dårlig med buss». Og i starten slapp vi ikke ut overhodet.»

«Men drar dere ikke på turer av og til?»

«Jo, vi har vært på tur. Men da tok vi buss til Finland» sier hun mens hun ser speidende opp mot nærmeste vakttårn.

3.1 Sør-Varanger

Med sine om lag 10 000 innbyggere er Sør-Varanger en betydningsfull kommune helt øst i Finnmark. Kommunesenteret Kirkenes er ingen stor by, men har en avgjørende funksjon som grenseby, med stor strategisk og symbolsk betydning. Flere omtaler Kirkenes som en geopolitisk «hotspot», og få steder mottar like mye besøk fra prominente politikere, norske så vel som internasjonale.

Stedets moderne historie er tett knyttet til industri, havn og grense, men også krise og omstilling. Kirkenes vokste frem som utskipings- og industristed for jernmalmen fra Sydvaranger. Industrinedbygging og konkurs for gruveselskapet på 1990-tallet førte til krise og omstilling, men også et mer differensiert næringsliv. Denne utviklingen satt også preg på stedsfortellingen om Kirkenes. Viken, Granås og Nyseth (2008) beskriver Kirkenes som et industristed som ble «reinvented as a border town». For etter at kommunen i mindre grad ble en gruvekommune, ble grensen mot Russland og rollen i Barentsregionen mer dominerende i fortellingen om stedet. I de påfølgende årene bidro både sivilsamfunn, næringsliv og politikk til å omforme Kirkenes fra et mer ensidig

industriertid til en by der grensa og kontakten med Russland ble sentrale elementer i lokal identitet og utviklingsstrategi.

Etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina er grensefortellingen om samarbeid svekket, og nærheten til Russland har gått fra å være et fortrinn til å bli en kilde til risiko og mer synlig militær tilstedeværelse. Samtidig gir den samme beliggenheten fornyet strategisk betydning og økt politisk oppmerksomhet. Russlands endrede rolle fra samarbeidspartner til sikkerhetspolitisk motpart, føyer seg inn i Sør-Varangers erfaring med krevende omstillinger, blant annet knyttet til gruvedrift og flyktningkrise.

Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) har sin hovedbase på Høybuktmoen, om lag halvannen mil vest for Kirkenes (Forsvaret, 2026a). Avdelingen er underlagt Finnmarksbrigaden, og er organisert i fem kompanier. Garnisonen har flere oppdrag og skiller seg ut ved at de i tillegg til sin militære rolle også ivaretar politioppgaver langs grensa. Grensa er yttergrense for Schengen, og vernepliktige fyller rollen som grensevakter etter om lag seks måneders opplæring. I tillegg til de militært og sivilt ansatte, tar leiren imot ca. 350 vernepliktige årlig.

For Sør-Varanger som sted har GSV flere betydninger. Garnisonen er en arbeidsplass for om lag 300 personer, en utdanningsarena og en aktør som tiltrekker seg talent og kompetanse, både gjennom unge til førstegangstjeneste og sivilt og militært ansatte. Leiren er også ett av mange uttrykk for statlig nærvær i kommunen. Med økende vekt på forsvar, beredskap og Natos grense mot Russland, kan GSV også bli en mer synlig del av kommunens identitet og fortelling om seg selv.

3.1.1 Oppstart av piloten

Piloten i Sør-Varanger startet arbeidet våren 2024. I denne første fasen ble det lagt mye vekt på å innhente kunnskap og danne en felles situasjonsforståelse. De sentrale aktørene i oppstarten var Sør-Varanger kommune, Garnisonen i Sør-Varanger, Distriktssenteret og Husbanken. Innsiktsarbeidet var ikke minst viktig for Distriktssenteret, som i begrenset grad hadde arbeidet med forsvarsspørsmål tidligere. I oppstartsmøtet mellom Distriktssenteret, Forsvaret og kommunen pekte Forsvaret på at bostedsattraktivitet har betydning for rekruttering og stabil bemanning. Mange ansatte ønsker å bo sentralt, i gode boliger og med tilgang til et velfungerende lokalmiljø.

Som del av kunnskapsgrunnlaget ble det sommeren 2024 distribuert en større spørreundersøkelse til innbyggere i Sør-Varanger, sivilt og militært ansatte i Forsvaret, partnere til ansatte i Forsvaret og tidligere ansatte i Forsvaret i Sør-Varanger. Totalt gjennomførte 505 personer hele undersøkelsen. I undersøkelsen ble respondentene blant annet stilt spørsmålet om hva som påvirker respondentens ønske om å bo i Sør-Varanger mest, positivt og negativt. Oppvekstilbud, skoletilbud og det sosiale livet i Sør-Varanger

kommer mest positivt ut, mens flypriser, Kirkenes som bysentrum og bolig påvirker bolysten negativt. Frustrasjonen over høye flypriser er stor og gjennomgående på tvers av ulike respondentgrupper. Kirkenes som bysentrum trekker også attraktiviteten ned, ikke minst blant forsvarsansatte. Når det gjelder bolig, er forsvarsansatte mindre fornøyd enn innbyggerne for øvrig. 62 % av forsvarsansatte som pendler er misfornøyd med pendlerboligen, men her er antall respondenter lavt og tallene må tolkes med varsomhet.

I undersøkelsen ble tidligere ansatte stilt spørsmålet: «Hva er de viktigste grunnene til at du/dere ikke har valgt å bo i Sør-Varanger? Hva skal til for at du velger å bosette deg i Sør-Varanger?» I 31 fritekstsvar peker respondentene på avstand til familie sørpå, jobbmarked for medflyttere, boligstandard, fritidstilbud og dyre flybilletter som årsaker til at de flyttet.

«For å øke trivselen i Sør-Varanger er det også kritisk med bedre bostandard. Vår bolig var utslitt, dårlig isolert, rett ved veien, kloakk kom opp i kjelleren ved flere anledninger og tapetet var på vei til å falle av. Hvis boforholdene hadde vært bedre, så hadde det økt trivselen.»

På spørsmål om hva som skal til for at man velger å bosette seg i Sør-Varanger, viser de fleste til folk og natur.

«Jeg elska å bo i Sør-Varanger så lenge jeg jobbet på GSV. Den viktigste grunnen til å bo i Sør-Varanger er naturen og folka.»

I september 2024 ble det arrangert en større workshop med aktører fra blant annet kommunen, Distriktssenteret, Sør-Varanger Utvikling AS, Finnmark fylkeskommune, Forsvaret, Forsvarsbygg og ildsjeler i lokalsamfunnet. Hvordan aktørene sammen kunne skape et attraktivt Sør-Varanger der forsvarsansatte og innbyggere vil trives og bo, var blant spørsmålene som ble stilt.

Innspillene fra workshopen viser at deltakerne mener Sør-Varanger har flere kvaliteter som kan gjøre stedet attraktivt, men at disse mulighetene ikke alltid synliggjøres godt nok overfor tilflyttere, forsvarsansatte og partnere. Samtidig fremheves boligmarkedet som en flaskehals. Deltakere gir uttrykk for at det er krevende å finne egnede leieboliger, og flere peker på at det mangler et profesjonelt utleiemarked, varierte boligtyper og tilstrekkelig forutsigbarhet på etterspørselssiden til å utløse nye byggeprosjekter. Løsningene som deltakerne trekker frem handler særlig om bedre koordinering mellom Forsvaret, kommunen, næringslivet og andre store arbeidsgivere. Et gjennomgående poeng er at stedsutvikling og boligutvikling må ses i sammenheng: bedre boliger alene er ikke tilstrekkelig dersom folk ikke finner tilhørighet i lokalsamfunnet. Deltakelse i

lokalsamfunnet og nettverk med andre i samme alder kan også gjøre det mer attraktivt å bli boende over tid.

Kunnskapsinnhenting i den første fasen viser altså at boligtilbudet i Kirkenes og Sør-Varanger ikke bare er viktig som del av innbyggers og pendlers livskvalitet, men også inngår som en del av rammevilkårene for Forsvarets rekruttering. GSVs rekruttering skjer i stor grad fra andre deler av landet. For ansatte som vurderer beordring til Sør-Varanger, vil beslutningen ofte også avhenge av familiens samlede situasjon. Arbeidsmuligheter for medflytter er derfor viktig. Dersom partner eller ektefelle kan få relevant arbeid i kommunen, øker sannsynligheten for at flytting oppleves som et realistisk alternativ. Dermed blir samspillet mellom Forsvaret, kommunen og lokalt arbeidsliv viktig. Gode boliger, et variert arbeidsmarked for medflyttere og tydelig informasjon om skole, barnehage og kommunale tjenester kan bidra til å gjøre Sør-Varanger mer attraktivt som bosted. For Forsvaret kan slike forhold få direkte betydning for evnen til å rekruttere og beholde personell, også i lederstillinger.

Da vi gjennomførte de første intervjuene i følgeforskningen høsten 2024, uttrykte både forsvarsansatte og kommunalt ansatte glede over at et pilotprosjekt med vekt på samarbeidsrelasjonen mellom kommunen og Forsvaret hadde kommet i gang. Aktørene viste også til funn i kunnskapsinnhenting. Mye av innholdet ble likevel betegnet som velkjent, blant annet fra tidligere og pågående planprosesser. I den forbindelse etterlyste ledere i kommunen handling og faktisk gjennomføring av tiltak. Flere intervjudeltakere var i den sammenheng bekymret for at verken kommunen og Forsvaret hadde tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre tiltak man ble enige om. En mulighet var å ta med andre store statlige arbeidsgivere i kommunen. Ved å inkludere flere arbeidsgivere, ville arbeid med rekruttering, stedsutvikling og bolig være nyttig for flere. I tillegg kunne flere aktører gi mer kapasitet i gjennomføringen.

3.1.2 Piloten underveis

Våren 2025 gjennomførte vi en større intervjurunde i Sør-Varanger kommune. Etter kunnskapsinnhenting og innsiktsfase hadde piloten i Sør-Varanger dreid mot å finne løsninger i et fellesskap mellom «de fire store» offentlige arbeidsgiverne i kommunen: Forsvaret, sykehus, politi og kommune. I tråd med felles utfordringer var samarbeidet mellom disse arbeidsgiverne operasjonalisert i tre innsatsområder:

1. Utleieboliger med fellesskapsprofil
2. Rekruttering og jobb til medflyttere
3. Økt stedstilhørighet hos tilflyttere

Prosjektet ble organisert med tre ulike nivåer: I styringsgruppa for de tre innsatsområdene deltok kommunen, Forsvaret, politiet og sykehuset. I prosjektgruppa var i tillegg

Husbanken region Nord og Distriktssenteret med, og for de enkelte innsatsområdene ble det opprettet aktivitetsgrupper.

På tross av at det hadde gått noe tid siden oppstart, og arbeidet hadde kommet langt med tanke på inkludering av flere arbeidsgivere og ytterligere konkretisering av innsatsområdene, var intervjudeltakerne fortsatt spente på hva som skulle skje videre, og flere ga uttrykk for at piloten ville bli «spennende når det kommer litt i gang». Både forsvarsansatte og kommunale aktører understreket at det var behov for mer kunnskap om hvordan Forsvaret og kommuner kunne samarbeide om stedsutvikling og boligtilbud. Noen viste også til at verdien av velfungerende lokalsamfunn hadde fått mer oppmerksomhet i diskusjonen om totalforsvaret.

Andre var mer skeptiske. En kommunal leder viste til at Sør-Varanger det siste tiåret har stått i en rekke krevende omstillingssituasjoner, med gjentakende «smeller» knyttet til blant annet gruvedrift, asyltilstrømning over Storskog i 2015, pandemi, forholdet til Russland og konsekvenser av sanksjonspolitikken med virkninger for store bedrifter innenfor blant annet verftsindustri og bygg- og anleggsvirksomhet. Vedkommende var derfor noe resignert og uttrykte begrenset tro på kommunens egen påvirkning overfor statlige aktører. Om Pilot forsvarskommune skulle lykkes, måtte særlig Forsvaret forplikte seg tydeligere, ifølge intervjudeltakeren. På spørsmål om Forsvarets deltakelse i stedsutvikling, ble det vist til at arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel var startet opp, og at planprogrammet hadde vært på høring i september og oktober 2024. Forsvaret / Forsvarsbygg var ikke blant de ni statlige og regionale aktørene som hadde gitt innspill til planprogrammet. Dette ble lagt merke til: «Når man skal lage kommuneplanens samfunnsdel, må Forsvaret melde seg på».

Bolig, bolig, bolig

Flere har vist til at piloten har vært en anledning til å ta tak i utfordringer der det åpenbart har vært rom for forbedringer. Ikke minst var flere intervjudeltakere på sivil side opptatt av at samarbeidet om boliger hadde vært for dårlig, ikke bare mellom Forsvaret og kommunen, men også mellom de andre arbeidsgiverne i kommunen. Erfaringene synliggjorde at det var lite hensiktsmessig å «sitte på hver vår tue», som en formulerte det. Andre pekte på at boligarbeidet i kommunen også var preget av at kommunens boligstiftelse ikke hadde kapasitet til andre målgrupper enn flyktninger. En ansatt i kommunen viste til at det før piloten nær sagt ikke hadde vært dialog mellom Forsvaret og kommunen om boligspørsmål. På tross av felles utfordringer og behov hadde vedkommende tidligere ikke en gang tenkt på Forsvaret og Forsvarsbygg som naturlige samarbeidspartnere. Som følge av piloten hadde personen blitt kjent med flere kontaktpersoner, og terskelen for å ta kontakt med Forsvaret og Forsvarsbygg om boligspørsmål var nå langt lavere.

Våren 2025 ble det utarbeidet en søknad til Husbankens tilskuddsordning «Boligtiltak i distriktene». I arbeidet med søknaden samarbeidet kommunen, GSV, politiet og sykehuset. Forsvarsbygg, Distriktsenteret og kommunekontakten i Husbanken kom med innspill underveis i utformingen av søknaden, som ble innvilget med 907 000,-. Midlene skulle brukes til å kartlegge boligbehov, vurdere mulige løsninger og utvikle modeller for samarbeid og organisering, med vekt på utleieboliger og sosiale boformer i pressede boligmarkeder. Tilskuddet skulle også brukes til frikjøp av en kommunalt ansatt hos kommunens boligkontor for prosjektledelse. I søknaden vises det til at både kommunen, Forsvaret, sykehuset og politiet opplever at boligmangel, særlig i leiemarkedet, gjør det vanskeligere å rekruttere og beholde ansatte. Søknaden diskuterer også hvordan bolig handler om mer enn kapasitet. For tilflyttere og nyrekrutterte er bolig og bomiljø viktig for stedstilhørighet. Dersom den sosiale tilknytningen nær utelukkende går gjennom arbeidsplassen, blir tilhørigheten til stedet sårbar. Sør-Varanger har derfor behov for flere egnede utleieboliger og mer varierte bomiljøer som kan fungere på tvers av arbeidsplasser, livsfaser og innbyggergrupper. Det vises også til at Forsvaret er en særlig viktig aktør i dette bildet. Den pågående forsvarssatsingen gjør at Forsvarets boligbehov får betydning for hele lokalsamfunnet. Raske løsninger bør derfor sees i opp imot langsiktig stedsutvikling, kommunale planer og behovene til andre lokale aktører.

Boligmarkedet i kommunen ble omtalt på ulike vis av intervjudeltakerne. Enkelte hevdet at boligmarkedet fungerte godt, kommunen hadde stor boligreserve og det var ikke mangel på ferdig regulerte arealer. På spørsmål om virkemidler ble det vist til at kommunen kunne bygge med tilvisningsrett og avstå fra sin del. Ved at kommunen ikke benyttet tilvisningsretten, kunne utleier leie ut også disse boligene på det ordinære leiemarkedet. At det likevel ikke var bygget mer de siste årene, kunne ifølge flere forklares med at ingen hadde gått i bresjen og tatt risiko.

Andre pekte på boligmangel som den klart største barrieren for rekruttering og bosetting i kommunen. En intervjudeltaker viste til at unge tilflyttere i Forsvaret og andre statlige virksomheter i kommunen ofte var i en etableringsfase der boligpris og boligstandard var viktig for lyst til å bli værende. Men i stedet for å ta et større ansvar for boligbygging selv, baserer statlige etater seg på en antakelse om at det private boligmarkedet kan løse behovene, hevdet vedkommende. Det lokale markedet fungerer imidlertid ikke godt nok for å ivareta tilflytteres behov. På spørsmål om hvem som kunne akslet et større ansvar for boligbygging, pekte vedkommende på Forsvarsbygg. Men da måtte Forsvarsbygg få et slikt ansvar i oppdrag.

Flere omtalte også forsvarsboligene som lite attraktive, og at det er et problem at det private boligmarkedet byr på såpass få alternativer. En annen intervjudeltaker understreket at mangel på attraktive og tilgjengelige boliger var hovedproblemet, og ikke det som vedkommende mente var myter rundt mangel på fritidstilbud, kvaliteten på

kommunale tjenester eller jobbmuligheter for medflyttere. Intervjudeltakerne som mente boligmarkedet ikke fungerte tilfredsstillende, hevdet at Forsvaret og andre statlige aktører burde ta et mer forpliktende ansvar for boligsituasjonen i kommunen. Enkelte pekte i den sammenheng på at Forsvaret kunne redusere risikoen i boligprosjekter ved å forplikte seg til noe kjøp. Det ble også stilt spørsmål ved hvorfor ikke Forsvaret kunne tenke mer langsiktig ved å bygge boliger med bedre kvalitet og nærmere sentrum. Forsvaret har vært til stede i Sør-Varanger i over hundre år, og kommer nok til å være på plass i minst hundre år til, som det ble påpekt.

Sør-Varanger som sted

På spørsmål om forholdet mellom Forsvaret og lokalsamfunnet, samt hvordan Forsvarets tilstedeværelse påvirker Sør-Varanger som sted, hevdet flere at dette hadde endret seg de siste ti årene. Kontakten mellom lokalsamfunnet og Forsvaret hadde gradvis blitt svakere. Utviklingen ble forsterket under pandemien og tok seg ikke opp igjen etterpå.

Det var mer kontakt med Forsvaret før. Alt det har blitt borte. Det er litt mer oss og dem nå»

«Forsvaret vises ikke i byen nå».

«De kommer ikke lenger enn Rema 1000 [på Hesseng, drøye fem kilometer fra Kirkenes]. Unntaket var konserten med Åge Aleksandersen, da så vi plutselig veldig mange folk».

En intervjudeltaker omtalte formålet med piloten som et forsøk på å få «forsvarsfolk ut av ghettoen og få dem til å delta mer i lokalsamfunnet». Vedkommende var klar på at det å «bryte ghettodannelsen», som han formulerte det, var et mål som ville ta noe tid. Han hadde likevel håp om at små og konkrete prosjekter rundt informasjonsdeling, samarbeid om rekruttering og bolig gradvis kunne veve Forsvaret mer inn i lokalsamfunnet. For å få det til var sentrumsutvikling og kveldsøkonomi viktig, hevdet vedkommende.

I intervjuer med forsvarsansatte viste vi til påstandene om at Forsvaret gradvis hadde redusert kontakten med lokalsamfunnet og nå ble oppfattet som mindre tilgjengelig. Som svar påpekte de at Forsvaret ønsket dialog og samarbeid med lokalsamfunnet, men at de også måtte ivareta egne ansatte og egne kjerneoppgaver. Intervjudeltakerne hevdet mange i sivilsamfunnet betraktet vernepliktige som mulig arbeidskraft ved arrangementer, men at dette var vanskelig fordi de som er inne til førstegangstjeneste skal gjennom et fastsatt og krevende utdanningsløp. De viste likevel til at Forsvaret allerede bidrar i mange sammenhenger, og at ansatte ofte deltar frivillig i foreninger og ved arrangementer.

I kontrast til de andre pilotkommunene, var det delte meninger om hvorvidt Sør-Varanger var en forsvarskommune. Enkelte intervjudeltakere avviste en slik forståelse og viste til at tidligere kriser og omstillinger har synliggjort betydningen av flere bein å stå på i

arbeidsmarkedet. For tett tilknytning til én arbeidsgiver ble derfor vurdert som en sårbarhet. Andre viste til at samarbeidet med Forsvaret var tilfredsstillende, men ikke veldig tett. Historisk hadde det først og fremst dreid seg om areal, beredskap og praktiske avklaringer rundt Forsvarets virksomhet. I mindre grad hadde det handlet om felles samfunnsutvikling eller konkrete samarbeidsprosjekter med mål om å styrke lokalsamfunnet. Som eksempel viste vedkommende til Forsvarets manglende deltakelse i kommunale planprosesser. Forsvarets begrensede engasjement i saker med stor lokal betydning skyldtes ifølge intervjudeltakeren at Forsvaret var et lukket og litt tungrodd system, med lange beslutningslinjer og begrenset lokal beslutningsmyndighet. Selv om lokale representanter for Forsvaret var positive og hadde ambisjoner om tettere samarbeid, hadde de ikke mandat til å forplikte Forsvaret.

Forsvarsansatte vi intervjuet var på sin side klar på at Sør-Varanger måtte forstås som en forsvarskommune. De viste til at Forsvaret hadde «et betydelig avtrykk og en historie på 100 år». På oppfølgingsspørsmål om Forsvaret var synlig i bybildet, svarte de kort at de ikke var i uniform i byen. Når det gjaldt deltakelse i planprosesser, viste de til at Forsvarsbygg sto for dette, men at de kunne spille inn internt. På oppfølgingsspørsmål om de hadde deltatt i høringsrunden til planprogrammet for kommuneplanens samfunnsdel, svarte de: «Nei. Håper Forsvarsbygg var involvert».

Selv om de forsvarsansatte vi intervjuet i liten grad hadde deltatt i planprosesser, hadde de likevel tydelige synspunkter på stedsutviklingen i Sør-Varanger. Ikke minst var de opptatt av hva som skulle til for at forsvarsansatte ble en mer integrert del av lokalsamfunnet. I stor grad handlet perspektivene de løftet om boliger og et mer levende sentrum. Blant annet påpekte de at boliger burde ligge nær sentrum av Kirkenes, og de ønsket at forsvarsansatte skulle bidra til mer byliv: «Vi trenger boliger av alle typer og alle størrelser. Vi må inkludere våre folk inn i lokalsamfunnet, bli kjent med folk».

En intervjudeltaker fra politiet gir også uttrykk for at politiansatte burde inkluderes mer i lokalsamfunnet. For politiets del er dette ønsket en del av en strategi for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Dersom ansatte har en sterkere emosjonell tilknytning til stedet og kommunen, øker sannsynligheten for at de bosetter seg. Det vil igjen styrke beredskapen, påpeker vedkommende. Likevel er det såpass mange unge ansatte i politiet i Sør-Varanger at de ansatte i stor grad får dekket sosiale behov gjennom jobbnettverk. Slik er det også for de andre statlige arbeidsplassene: «Sykehuset er med de på sykehuset, politiet er med politiet».

Fremdrift i piloten

På spørsmål om hvem som satt i førersetet for piloten, pekte flere intervjudeltakere på Distriktssenteret. Dette ble begrunnet med initiativ og metodekompetanse hos Distriktssenterets medarbeidere, eller som en uttalte: «Distriktssenteret har det rette trykket og får oss i riktig retning». Men det ble også vist til manglende kapasitet hos de

andre deltagende aktørene: Intervjudeltakere i kommunen viste til at Forsvaret var i en presset situasjon med mange hasteoppgaver, og intervjudeltakere i Forsvaret viste til at kommunen hadde knapt med kapasitet og hadde lite økonomisk handlingsrom.

Samtidig var det flere som ønsket et pilotprosjekt med mer ambisiøse mål. Fra forsvarsansatte ble det påpekt at et HR-samarbeid mellom de store statlige arbeidsgiverne samt kommunen burde være enkelt, og at det var mulig å skape engasjement rundt jobb til medflyttere. De var likevel redde for at det skulle bli for mange «hyggelige samtaler rundt bordet, ikke noe som gjøres», og de etterlyste forpliktende samarbeid om boligutvikling. På spørsmål om de selv hadde tatt kontakt med forsvarsansatte i de to andre pilotkommunene, svarte de nei. De hadde heller ikke blitt kontaktet.

FORSVARSKOMMUNE
SØR-VARANGER

BOLIG, JOBB, TILHØRIGHET

DETTE SKAL FORSVARSKOMMUNE GJØRE I SØR-VARANGER!

Sør-Varanger Utvikling, Sør-Varanger kommune, Jegerbataljonen i Sør-Varanger, Finnmark Politidistrikt og Kirkenes sykehus inviterer alle i kommunen til spennende møte hvor du kan lære om:

- Hva er Forsvarskommune
- Hvorfor prosjektet er startet
- Hva som skal skje i 2026

Vi åpner såklart også for spørsmål og dialog!

Prosjektet handler om **boliger, arbeidskraft, samarbeid og tilhørighet i Sør-Varanger**, så dette møtet er relevant for de aller fleste.

SERVERING:

- Pølser i brød
- Kaffe, te, vann

BARNEVENNLIG:

Ta gjerne med barn - det vil være egne aktiviteter for barn.

10. FEBRUAR 2026 | NOTHING HILL | 16:00 - 18:00 | GRATIS FOR ALLE

Sør-Varanger Utvikling

Faksimile av plakatt for Kick-off arrangement, februar 2026.

3.1.3 Piloten i dag

I mai 2026 gjennomførte vi på nytt intervjuer i Sør-Varanger kommune. Kombinert med digitale intervjuer før og etter besøket, fikk vi et innblikk i hva som hadde fungert i Pilot forsvarskommune og hva som aktørene mener må forbedres i det planlagte videre arbeidet.

Overordnet er intervjudeltakerne samstemte i at man har oppnådd mye gjennom piloten. På spørsmål om hva man har lyktes best med, trekker intervjudeltakere fra Forsvaret, kommunen og andre aktører frem HR-nettverket mellom de statlige arbeidsgiverne og kommunen. Arbeidsgiverne deltar i styringsgruppen for piloten og har også forpliktet seg med ressurser og egeninnsats. Flere intervjudeltakere nevner konkrete eksempler på at nettverket har skaffet jobb til medflyttere, og det rapporteres også at flere har tatt kontakt med GSV for å undersøke jobbmuligheter for partner. Samarbeidet handler ikke om å gå utenom formelle utlysninger, men utnytter snarere informasjon om endringer i arbeidsstokken, vikaroppdrag og kommende stillingsutlysninger. Intervjudeltakere peker også på at kontakt på tvers av store arbeidsgivere har gitt nyttig kunnskap om hvordan andre offentlige aktører jobber med rekruttering og HR.

Det har foreløpig skjedd mindre på stedsutvikling, men arbeidet har nå startet opp. Intervjudeltakere påpeker at aktørene er enige om at det må jobbes kunnskapsbasert. Videre innsats vil derfor bygge på metodiske grep fra Arkitekt- og designhøgskolen. Det er også enighet om tre forholdsvis brede målgrupper: unge uten forpliktelser, barnefamilier og voksne. Intervjudeltakere fra ulike aktører ser frem til å jobbe mer systematisk med stedstilhørighet, og det vises til at innsatsen både må rettes mot funksjonell tilhørighet, men også emosjonell:

«Forsvaret må også tenke rekruttering og skape stedstilhørighet. Folk må bli sett og skape relasjoner til andre. Det er viktigere å skape relasjoner enn å ha bolig og jobb. Der må de bli bedre i Forsvaret.»

Mens Sør-Varanger Utvikling har ansvaret for HR-nettverket og arbeidet med stedsutvikling, ivaretas boligdelen i det videre arbeidet i piloten av kommunen. Kommunens innsats er muliggjort gjennom finansiering over statsbudsjettet, og er forankret gjennom vedtak i kommunestyret. I 2026 ferdigstilles kunnskapsinnhentingene relatert til boligbehov, samfunnsøkonomiske analyser og overordnede arkitektoniske prinsipper. Dette inngår som beslutningsgrunnlag for utvikling av utleieboliger med fellesskapsprofil. Trinn 1 skal ferdigstilles i november 2026 og legger grunnlaget for trinn 2, som etter planen skal vare til september 2027. Det jobbes også med en ny søknad til Husbanken i forbindelse med forlengelsen av piloten.

I intervjuer viser enkelte til at boliger må forstås som kritisk infrastruktur i en kommune som Sør-Varanger, og som en forutsetning for beredskap. Da må boligbygging relatert til Forsvarets tilstedeværelse har et bredere siktemål enn hva som har vært tilfellet hittil. Dette ses i sammenheng med at boligbygging i regi av Forsvarsbygg har hatt det som av kommunalt ansatte og forsvarsansatte omtales som en ensidig vektlegging av pris. Når boliger bygges isolert fra lokalsamfunnet rundt, med lavere kvalitet og med manglende vedlikehold, oppstår kostnader på andre områder: Eller som én kommenterte om Forsvarsbyggs tilnærming til boligbygging:

«Det fungerer for Forsvaret, men ikke for samfunnet rundt. De bygger for seg selv, separat. Vedlikeholdet er også for dårlig. Og da flytter folk»

I ulike prosjektdokumenter ses det videre arbeidet i Sør-Varanger i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel, som er under arbeid. Prosjektet beskrives også som en operasjonalisering av mål i nordområdepolitikken og knytter tråder mot Totalberedskapsmeldingens vektlegging av et sivilt samfunn som understøtter militær kapasitet og innsats (Meld. St. 9 (2024-25)).

I mai 2026 vedtok kommunestyret i Sør-Varanger å støtte en forlengelse av forsvarskommuneprosjektet for 2026–2027. Prosjektet skal fremover vektlegge overordnet koordinering, økt stedstilhørighet og utvikling av en varig samarbeidsmodell mellom de deltakende aktørene. Sydvaranger AS inviteres inn som en femte stor aktør sammen med Forsvaret, Politiet, kommunen og Finnmarkssykehuset. Dermed omfatter samarbeidet ikke bare kommunen og store statlige arbeidsgivere, men også potensielt en betydelig privat arbeidsgiver. Sydvaranger gruve arbeider med finansiering for å gjenåpne gruva, noe som eventuelt vil innebære anslagsvis 450 arbeidsplasser.

Forlengelsen finansieres ved hjelp av tildelingen over statsbudsjettet og noe egeninnsats fra prosjektpartnerne. Sør-Varanger Utvikling vil ha et prosjektlederansvar, samt en koordinatorrolle for arbeidet med jobb til medflyttere og stedstilhørighet. Sør-Varanger kommune beholder sitt ansvar for boligdelen. Innen utgangen av 2027 skal prosjektet legge frem en anbefaling om varig finansiering og organisering av samarbeidet.

3.1.4 Lærdom

I Sør-Varanger kommune er intervjudeltakerne stolte over hva de har fått til gjennom Pilot forsvarskommune. Ikke minst er flere opptatt av at samarbeidet gradvis har fått mer struktur, der deltakerne gjentatte ganger har diskutert overgangen fra prosjektfase til driftsfase. Derfor har arbeidet utviklet seg fra en grundig innsiktsfase om behov og barrierer knyttet til bosetting, trivsel og rekruttering, via mer konkret utvikling og testing i 2026, og videre mot planer om et mer varig samarbeid. Ambisjonen fremover er å

utvikle samarbeidsmodeller og tiltak som også kan ha overføringsverdi til andre kommuner i Norge, inkludert andre forsvarskommuner.

Distriktssenteret blir beskrevet som en avgjørende aktør i de tidlige fasene og får skryt for å ha sparket pilotarbeidet i gang og holde tak i prosessen den første tiden. Uten Distriktssenterets pådriverrolle i starten, hadde ikke piloten kommet såpass langt, hevder flere. De gode skussmålene kommer både fra kommunalt ansatt, forsvarsansatte og andre aktører. Nå er imidlertid piloten mer selvgående. Distriktssenteret har tatt et steg tilbake og er nå en faglig bidragsyter ved behov, mens de lokale aktørene tar hånd om aktiviteter og prosjektgjennomføring. I dette arbeidet er både kommunen og Sør-Varanger Utvikling viktige aktører, og sistnevntes prosjektkompetanse er synlig i flere faser av piloten. Fra et følgeforskningsperspektiv er det også grunn til å peke på at piloten har vært dyktige til å forankre innsatsen hos flere aktører, der både Forsvaret, sykehuset og politiet nå har forpliktet seg til noe finansiering. HR-nettverket som sprer informasjon om mulig jobb for medflyttere, samt arbeidet med boligdelen i piloten har også ført arbeidsgiverne tettere sammen. Det skal understrekes at piloten i Sør-Varanger også har tatt i bruk virkemiddelapparatet gjennom Husbanken og inkludert kunnskapsaktører som Arkitekt- og designhøgskolen.

Piloten i Sør-Varanger preges av nettverket mellom kommunens store arbeidsgivere. Vi har derfor stilt spørsmål ved det forsvarsspesifikke i arbeidet. Enkelte har da vist til at enkeltpersoner lokalt har stort engasjement for piloten. Dette er forsvarsansatte som har gått foran og tydelig signalisert at piloten er viktig for GSV. Lokalt forsvarsansatte har også bekreftet dette i intervjuer, men vist til at handlingsrommet er begrenset. Samtidig er både lokalt og sentralt ansatte i Forsvaret tydelige på at piloten fremover må vektlegge implementering og faktisk måloppnåelse.

Andre peker på at samarbeidet har gitt ny forståelse for forskjellene mellom Forsvaret på den ene siden, og de andre statlige arbeidsgiverne og kommunen på den andre:

«Mens kommunen er en typisk linjeorganisasjon, rigget for drift, og med kort vei til beslutninger, preges Forsvaret av mange ledd og dermed lang avstand til beslutninger. Når en beslutning derimot er tatt, iverksetter Forsvaret raskt og effektivt. Motsatt strever kommunen med å implementere beslutninger som går på utsiden av ordinære roller og oppgaver.»

(kommuneansatt)

Vi har også stilt spørsmål ved Forsvarsbyggs rolle i piloten. Forsvarsbygg er betegnet som «støttespiller» i ulike prosjektdokumenter, i likhet med Husbanken og Distriktssenteret. Enkelte intervjudeltakere beskriver likevel etaten som distansert, og forklarer dette med streng oppdragsstyring der det er lite handlingsrom for å «gjøre annet

enn de får beskjed om». Det vises også til at Forsvarsbygg burde vært med i styringsgruppa for piloten og at etatens oppdrag burde hatt et videre perspektiv. Forsvarsansatte peker også på at samarbeid mellom Forsvarsbygg og kommunen er viktig, og enkelte etterlyser at etaten deltar mer aktivt i kommunale planprosesser.

3.2 Bardu

Bardu kommune har om lag 4 000 innbyggere og er en av landets viktigste vertskommuner for Forsvaret. Setermoen leir utgjør en sentral del av kommunens identitet, arbeidsmarked og samfunnsutvikling. Om lag 1 200 personer er sysselsatt ved leiren, og antallet forventes å øke betydelig som følge av den pågående forsvarsoppbyggingen. Setermoen huser flere av Hærens sentrale avdelinger, herunder Panserbataljonen, Artilleribataljonen, Sanitetsbataljonen og Etterretningsbataljonen (Forsvaret, 2024). Bardu står overfor omfattende endringer som følge av den sikkerhetspolitiske utviklingen og den vedtatte Langtidsplanen for Forsvarssektoren. Store investeringer i eiendom, bygg og anlegg, økt personellvolum og behov for nye boliger forventes å få betydelige konsekvenser både for Forsvaret og lokalsamfunnet. Setermoen er en av leirene som er bevilget mest penger langtidsplanen, hvor det i Setermoen alene er ventet å bruke minst 10 milliarder kroner for å ruste opp eiendom, bygg og anlegg (EBA) (Kosmo, 2024). Forsvarets vekst representerer samtidig både en mulighet og en utfordring. På den ene siden gir oppbyggingen grunnlag for økt aktivitet, flere arbeidsplasser og større befolkningsgrunnlag. På den andre siden reiser utviklingen spørsmål om bosetting, personellstabilitet, tjenestetilbud og kommunal kapasitet.

3.2.1 Oppstart av piloten

Selv om Bardu kommune over lang tid har hatt et nært forhold til Forsvaret, beskriver flere informanter en utvikling hvor Forsvaret i større grad enn tidligere fremstår som et eget sosialt og organisatorisk system med begrensede berøringspunkter mot lokalsamfunnet utenfor leiren.

Flere peker på at relasjonene mellom Forsvaret og kommunen gjennomgående er gode, og at det eksisterer en sterk tradisjon for samarbeid. Samtidig fremheves det at stadig flere ansatte oppholder seg i kommunen uten å etablere varig tilknytning til stedet. Pending, midlertidige ansettelser og hyppige karriereskifter bidrar til at mange ser på Bardu som et midlertidig oppholdssted snarere enn et sted for bosetting. Særlig ble det løftet frem som en utfordring at en betydelig andel forsvarsansatte ikke melder flytting til kommunen, selv om de i praksis oppholder seg der store deler av året og ikke har formell pendlerstatus. Dette innebærer at kommunen i realiteten yter tjenester til flere innbyggere enn det folkeregistertallene gir uttrykk for. Dette påvirker kommunens inntektsgrunnlag og mulighetene for å planlegge fremtidige tjenester.

Oppstarten av piloten var også knyttet til en økende bevissthet om sammenhengen mellom bosetting, personellstabilitet og forsvarsevne. Kommunen og Forsvaret identifiserte et felles interessefellesskap knyttet til å gjøre Bardu til et mer attraktivt sted å etablere seg mer varig. Dette gjaldt særlig yngre ansatte i etableringsfasen og familier som står overfor valg om hvor de ønsker å bosette seg permanent. Pilotprosjektet ble dermed etablert som en arena for å utvikle kunnskap om hvilke forhold som påvirker bosettingsvalg, og for å identifisere tiltak som kan styrke både lokal tilhørighet og Forsvarets evne til å beholde personell over tid.

3.2.2 Piloten underveis

I pilotens første fase var arbeidet i stor grad vært preget av kartlegging, kunnskapsinnhenting og dialog mellom kommunen, Forsvaret og ulike grupper tilknyttet forsvarsmiljøet. Dette arbeidet var i stor grad støttet og til dels drevet frem av Distriktssentret. Gjennom piloten har kommunen også gjennomført en spørreundersøkelse blant forsvarsansatte og øvrige innbyggere. Undersøkelsen har gitt ny innsikt i hvordan ulike grupper vurderer bolyst, bostedskvaliteter og stedsutvikling, og har bidratt til et mer systematisk kunnskapsgrunnlag for videre arbeid. Et sentralt funn i undersøkelsene var at bosettingsutfordringene ikke kan forklares gjennom enkeltfaktorer alene. Dataene viste at beslutninger om å bli boende eller flytte påvirkes av et samspill mellom arbeidsmarked, boligtilgang, familieforhold, utdanningsmuligheter og sosial tilhørighet. Mange informanter peker på at utfordringene blir særlig tydelige når ansatte etablerer familie og får barn. Da får spørsmål om oppvekstmiljø, nettverk, bolig og nærhet til familie større betydning enn tidligere. Medflyttere fremstår som en særlig viktig gruppe i denne sammenhengen. Flere medflyttere beskriver at flyttingen til Bardu i utgangspunktet skjer på grunn av partnerens arbeidssituasjon, og at deres egen tilknytning til stedet i stor grad avhenger av mulighetene til å få relevant arbeid, etablere sosiale nettverk og oppleve tilhørighet. Som en medflytter i Bardu sier:

«Jeg flyttet ikke hit for egen del. Jeg flyttet hit fordi jeg er gift og ble lei av pendling. Men partneren min er mye opptatt og mye borte.»

(medflytter)

Informantene peker på at medflyttere ofte har stor innflytelse på familiens beslutninger om hvor lenge man blir værende. Pilotarbeidet har synliggjort betydningen av møteplasser og inkluderingsarbeid. Flere informanter beskriver at Forsvaret i stor grad ivaretar de ansattes sosiale behov internt, mens medflyttere og sivile tilflyttere i mindre grad omfattes av tilsvarende strukturer. Dette har bidratt til økt oppmerksomhet om

hvordan kommunen og Forsvaret sammen kan legge til rette for sterkere lokal tilhørighet. Som en informant i Forsvaret sier:

«Jeg tror det sosiale er viktigere for medflyttere fordi vi <som er ansatte i forsvaret> skaper oss kultur, vennskap og tilhørighet inne i leiren. Medflytterne som er sivile får ikke dette.»

(forsvarsansatt)

Boligspørsmålet har vært et annet sentralt tema gjennom pilotperioden, også i Bardu. Den forventede veksten i Forsvaret vil utløse behov for et betydelig antall nye boliger og kvarterer. Samtidig peker både kommunen og ansatte i Forsvaret på at tilgang til egnede boliger allerede representerer en utfordring.

«Kriteriet for meg var å få en jobb hvor jeg kunne bruke utdanningen min. Og en bolig med plass til å ha besøk. Ikke bare ett soverom. Der har jeg vært heldig, bor i en av de største boligene man kan ha her. Jeg hadde ikke blitt boende om jeg ikke hadde god nok plass til å ha besøk.»

(medflytter)

Arbeidet med å utvikle boligløsninger som både møter Forsvarets behov og bidrar til lokal samfunnsutvikling har derfor vært et viktig tema i samarbeidet allerede før piloten.

3.2.3 Piloten i dag

Ved tidspunktet for datainnsamlingen fremstår Pilot forsvarskommune i Bardu som et prosjekt som har bidratt til å sette bosettings- og tilhørighetsproblematikk høyere på den lokale dagsordenen. Flere informanter beskriver at piloten har skapt en tydeligere forståelse av sammenhengen mellom lokal samfunnsutvikling og Forsvarets personellutfordringer.

Et konkret resultat av arbeidet er etableringen av et eget tilflytterteam og en tilflytterpakke rettet mot nye innbyggere. Tiltakene er utviklet for å gjøre det enklere å bli kjent med lokalsamfunnet og etablere lokale nettverk. Tilflytterpakken omfatter blant annet velkomstmåltid, tilgang til lokale fritids- og kulturtilbud samt medlemskap i frivillige organisasjoner (årskort i alpinanlegget, besøk i Polar Park, årskort i svømmehallen og et års medlemskap i en valgfri lokal forening). Kommunen rapporterer at den i løpet av første halvår registrerte 101 nye innbyggere, noe som representerer en historisk høy tilflytting sammenlignet med tidligere år. Samtidig fremhever flere informanter at pilotens viktigste bidrag så langt kan være den økte oppmerksomheten om problemstillinger som tidligere i liten grad har vært gjenstand for systematisk (sam)arbeid. Dette gjelder blant annet utfordringer knyttet til manglende flyttemeldinger,

kort botid blant unge forsvarsansatte og betydningen av medflyttere og familier for varig bosetting. Flere informanter understreker at mange av de identifiserte utfordringene har strukturelle årsaker som ligger utenfor kommunens handlingsrom. Det pekes blant annet på behovet for et bredere og mer variert arbeidsmarked, flere stedsuavhengige arbeidsplasser og bedre utdannings- og karrieremuligheter i regionen. Særlig fremheves behovet for kompetanseutviklingstilbud rettet mot forsvarsansatte, herunder desentraliserte utdanningsløp og styrket fagutdanning innenfor tekniske fag.

Det pekes også på at dagens økonomiske insentiver i flere tilfeller gjør det attraktivt å pendle sammenlignet med å etablere seg i kommunen eller regionen. Flere argumenterer derfor for at fremtidige virkemidler i større grad bør belønne bosetting og langvarig tilknytning til lokalsamfunnet.

Et annet tema som har fått økt oppmerksomhet gjennom pilotperioden er vertskommunenes kostnader knyttet til forsvarsaktivitet. Bardu samarbeider med andre forsvarskommuner om å kartlegge merkostnader knyttet til blant annet helse- og omsorgstjenester, administrasjon og kommunal infrastruktur. Målet er å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag for fremtidige finansieringsordninger og sikre at kommunene har økonomiske forutsetninger for å håndtere den forventede veksten.

3.2.4 Lærdom

Samlet sett viser erfaringene fra Bardu at Pilot forsvarskommune har bidratt til å etablere en bredere forståelse av hvordan bosetting, samfunnsutvikling og forsvarsevne henger sammen. Prosjektet har synliggjort at utfordringene knyttet til rekruttering og personellstabilitet ikke kan løses gjennom tiltak i Forsvaret alene, men må ses i sammenheng med lokalsamfunnets attraktivitet og evne til å inkludere nye innbyggere. I den forstand fremstår piloten som et forsøk på å utvikle en mer helhetlig vertskommunemodell. Gjennom pilotarbeidet har man også erfart at relativt enkle tiltak kan bidra til økt tilflytting. Dette er tiltak med lav kostnad og til dels av symbolsk betydning, men som likevel ser ut til å være effektfulle.

3.3 Målselv

Målselv kommune har om lag 6 600 innbyggere, men spiller en sentral rolle i Forsvarets virksomhet i Nord-Norge. Kommunen huser både Skjold leir og Bardufoss garnison, som samlet utgjør noen av de viktigste militære installasjonene i landsdelen. Skjold leir er hjemmebase for Hærens 2. bataljon, Ingeniørbataljonen, Skjold tekniske verksted og Operasjonsstøtteavdelingen, og har om lag 800 soldater (Forsvaret, 2025a). Bardufoss garnison omfatter flystasjonen på Bardufoss samt leirene Heggelia og Rusta, og representerer den største militære garnisonen i Nord-Norge (Forsvaret, 2025b).

Forsvarets tilstedeværelse har over lang tid hatt stor betydning for kommunens arbeidsmarked, befolkningsutvikling og tjenestebehov. Samtidig har flere forhold ved den lokale infrastrukturen og kapasiteten blitt løftet frem gjennom de senere års forsvarssatsing. Særlig har tilstanden ved deler av bygningsmassen på Skjold vært gjenstand for offentlig oppmerksomhet (Skoglund og Straumsnes, 2024). Diskusjonene viser hvordan investeringer i operativ kapasitet også aktualiserer spørsmål knyttet til vertskommunenes evne til å tilby attraktive lokalsamfunn for forsvarsansatte og deres familier. Kommunedirektøren i Målselv har uttalt at kommunen ikke er dimensjonert for noe annet enn «vanlig drift» (Kosmo, 2024).

Målselv har over flere år arbeidet aktivt med å styrke kommunens attraktivitet som bosted og arbeidssted. Blant annet har kommunen gjennomført egne bolyst- og omdømmetiltak, og både politisk og administrativ ledelse har vært opptatt av hvordan de økte forsvarsinvesteringene i Troms og Finnmark kan bidra til lokal samfunnsutvikling. Denne forståelsen fremstår imidlertid som relativt ny. I en analyse av omstillingsbehov i kommunene i Troms fra 2015 ble Målselv trukket frem som en kommune med betydelige utviklingsutfordringer, uten at Forsvarets rolle som mulig utviklingsdriver ble viet særlig oppmerksomhet (Vareide og Nygaard, 2015). Dette illustrerer hvordan forståelsen av Forsvaret som samfunnsaktør og regional vekstmotor er blitt styrket i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen og de omfattende forsvarsinvesteringene som har fulgt (se Kårtveit, Karlstad og Nygaard, 2025).

3.3.1 Oppstart av piloten

Målselv ble invitert inn i Pilot forsvarskommune på et tidspunkt der kommunen allerede arbeidet med flere initiativer knyttet til steds- og samfunnsutvikling. Kommunen hadde blant annet igangsatt prosesser for å vurdere utviklingsmuligheter, etablere møteplasser og styrke attraktiviteten som bostedskommune. Kommunen opplevde også å ha etablert en relativt god dialog med lokale representanter fra Forsvaret.

For kommunen ble spørsmålet om deltakelse i piloten i stor grad et kapasitets- og prioriteringsspørsmål. Administrasjonen vurderte at deltakelse ville innebære å etablere en ny prosess parallelt med arbeid som allerede var igangsatt, i en situasjon der tilgjengelige ressurser var begrensede. Selv om problemforståelsen som lå til grunn for piloten i stor grad ble delt av både administrativ og politisk ledelse, ble det vurdert som krevende å prioritere ytterligere utviklingsarbeid innenfor eksisterende rammer.

Erfaringene fra kommunens eget arbeid illustrerer samtidig flere av de samme utfordringene som piloten adresserer. I møter mellom kommunen og Forsvaret, blant annet våren 2025, ble det diskutert hvordan Målselv kan utvikles som et attraktivt sted å bo og arbeide for både eksisterende og fremtidige forsvarsansatte. Tilbakemeldingene

pekte særlig på behovet for bedre informasjonsdeling, flere sosiale møteplasser og et bredere tilbud rettet mot unge voksne.

Både Distriktssentret og Oxford Research la gjennom pilotperioden til rette for at Målselv skulle kunne delta, dersom kommunen ønsket det. Samtidig ble det utvist forståelse for kommunens kapasitetsutfordringer. Kommunens representanter beskriver dialogen med Distriktssentret som konstruktiv, til tross for at kommunen i begrenset grad deltok i det operative arbeidet i piloten.

3.3.2 Arbeidet i dag

Selv om Målselv ikke deltok aktivt i Pilot forsvarskommune, har kommunen videreført arbeidet med lokalsamfunnsutvikling og tilrettelegging for den forventede veksten i Forsvaret. Arbeidet er i stor grad innrettet mot å styrke kommunens attraktivitet som bostedskommune og sikre at lokalsamfunnet er rustet til å håndtere de samfunnsmessige konsekvensene av økt militær aktivitet.

Et sentralt tiltak er arbeidet med ny byplan for Bardufoss. Planarbeidet har som mål å styrke sentrumsutviklingen gjennom etablering av møteplasser, midlertidige byutviklingstiltak og bedre tilrettelegging for sosial og kulturell aktivitet. Ambisjonen er å utvikle et mer attraktivt og levende lokalsamfunn som understøtter rekruttering, bosetting og integrering av forsvarsansatte og deres familier.

Parallelt har Målselv styrket sitt samarbeid med andre kommuner i Indre Troms. Sammen med Bardu og Sørreisa etablerte kommunen en felles forsvarskoordinatorfunksjon. Formålet er å styrke dialogen mellom kommunene og Forsvaret, sikre bedre informasjonsflyt, koordinere oppfølgingen av forsvarsrelaterte saker og bidra til at kommunene er bedre forberedt på konsekvensene av Forsvarets vekst. Initiativet er et tegn på en økende erkjennelse av at mange av utfordringene knyttet til forsvarssatsingen er av regional karakter og derfor krever samordnede løsninger på tvers av kommunegrensene.

Målselv er vertskommune for det interkommunale plankontoret i Midt-Troms, hvor de samarbeider med kommunene Bardu, Sørreisa, Dyrøy og Balsfjord om arealplanlegging, samfunnssikkerhet, beredskap og bærekraftig utvikling. Samarbeidet har fått økt betydning som følge av forsvarssatsingen, som medfører økt etterspørsel etter boliger, teknisk infrastruktur og planavklaringer. Gjennom samarbeidet har kommunene søkt og fått innvilget skjønnsmidler for å dekke fire planstillinger i fem år. Slik kan kommunene møte utfordringer som i stadig større grad overstiger den enkelte kommunes administrative kapasitet.

Målselv deltar i det regionale samarbeidet gjennom Midt-Tromsrådet, hvor kommunene arbeider med felles utfordringer innen blant annet næringsutvikling, digitalisering, velferdsteknologi og regional attraktivitet. Innenfor denne rammen forstås Forsvarets tilstedeværelse i økende grad som en strategisk utviklingsfaktor for regionen. Kommunene arbeider derfor aktivt for å realisere de positive samfunns- og næringsmessige ringvirkningene av de omfattende statlige investeringene i Forsvaret.

3.3.3 Lærdom

Målselv illustrerer hvordan mindre vertskommuner kan oppleve et spenningsforhold mellom begrenset administrativ kapasitet og behovet for å håndtere omfattende endringer og utfordringer som følge av forsvarssatsingen. Målselv viser samtidig hvordan kommunen i økende grad søker regionale samarbeidsløsninger for å møte utfordringer knyttet til vekst, beredskap, arealforvaltning og samfunnsutvikling. Selv uten aktiv deltakelse i piloten har Målselv arbeidet med tiltak som ligger tett opp mot pilotens målsettinger.

Del 2



Vernepliktige ved GSV bidrar hvert år i dugnadsarbeid for å rydde fjæra etter vinterens herjinger ytterst ved Grense Jakobselv. Dugnadsarbeidet ledes av Kobbholmen båtförening. Foto: Rune Stiberg-Jamt

4. Rammebetingelser

Det overordnede målet for Pilot forsvarskommune er å belyse hvordan Forsvaret og kommuner kan samarbeide om å utvikle attraktive bostedskommuner. I dette kapitlet presenterer vi begrensninger og muligheter både for samarbeid og attraktivitet, slik de er forstått av aktørene som har bidratt i prosjektet. Det innebærer at innspillene i dette kapitlet baserer seg på forslag og synspunkter fra deltakere i pilotene, mens følgeforskningens oppsummerende analyse, refleksjoner og anbefalinger blir presentert i kapittel 6.

4.1 Begrensninger

Vi har valgt å skille mellom begrensninger for samarbeid og det aktørene opplever som begrensninger for pilotkommunenes attraktivitet. I mange tilfeller betraktningene samlet rundt forhold som til dels påvirker hverandre, men som må løses på ulike vis og av ulike aktører.

4.1.1 Begrensninger for samarbeid

Ansvar og myndighet

Intervjuene viser hvordan samarbeidet mellom forsvarskommuner og Forsvaret i stor grad preges av gjensidig avhengighet, men også av skjevheter i ansvar, myndighet og virkemidler. Kommunene forventes å bidra til attraktive lokalsamfunn, boliger, tjenester og tilrettelegging for forsvarsansatte og deres familier. Samtidig ligger mange av de avgjørende beslutningene utenfor kommunens kontroll, blant annet i Forsvarets personellpolitikk, Forsvarsbyggs oppdrag og i statlige føringer for forsvarssektoren. Flere informanter beskriver at samarbeidet lokalt ofte er godt på et mellommenneskelig plan, men at det mangler formelle strukturer og økonomiske rammer som gjør det mulig å gå fra dialog til handling. Dette gjør samarbeidet sårbart, preget av ad hoc-tiltak og at det tidvis fremstår mer som uforpliktende ambisjoner enn som reelt endringsarbeid.

I flere intervjuer beskrives det at lokale representanter fra Forsvaret eller Forsvarsbygg kan delta i møter og bidra til å identifisere behov, men ikke nødvendigvis forplikte egen organisasjon. Dette kommer særlig tydelig frem i boligspørsmål, der kommunen kan tilrettelegge med arealer, tomter og planprosesser, mens avgjørende beslutninger må tas i Forsvaret, Forsvarsbygg eller departementene. En informant fra en pilotkommune oppsummerer dette som at Forsvaret er «*et seigt system*» med «*lange beslutningslinjer*», mens en informant fra en annen pilotkommune peker på behovet for å vite hvem som tar beslutninger om hva. Samarbeidet mellom Forsvaret og forsvarskommunene kan dermed bli stående i spennet mellom lokal vilje til innsats og sentralt ansvar for å ta beslutninger.

Kapasitet og økonomi

Samarbeid krever kapasitet. Både til å gjennomføre prosesser, men også til å iverksette tiltak som disse prosessene ofte har til formål å identifisere. Materialet gir flere eksempler på at pilotarbeidet oppleves som viktig, men at det er utfordrende å holde i trådene når arbeidet er lagt på toppen av ordinære oppgaver. Dette gjelder både i kommunene og hos lokale forsvarsaktører. En informant fra en pilotkommune uttrykker dette tydelig «*Dette kan ikke gjøres på dugnadsbasis*». Kommunene har generelt lite kapasitet, og samarbeid om stedsutvikling, rekruttering og tilhørighet krever at noen har tid og kapasitet til å ivareta samarbeidsprosessene og å drive dem fremover. Når pilotarbeidet også sees på som prosjektarbeid, ansees det heller ikke som ordinær drift.

Forsvaret poengterer selv at kapasitet og ressurser er en viktig begrensning for også for deres deltagelse i slike prosesser. Flere kilder på ulike nivå beskriver piloten også her som dugnadspreget. Det pekes på at ingen er frikjøpt eller gitt tydelige ressurser til å drive arbeidet. Forsvaret har likevel prioritert arbeidet med Pilot forsvarskommune, som et prøveprosjekt. Det er imidlertid siden oppstarten påpekt at prosessene kan risikere å bli ineffektive, dersom det ikke settes av egne ressurser til å følge opp tiltak som foreslås.

Kommunene har gjerne også begrenset økonomisk handlingsrom til å delta aktivt i utviklingsarbeid. For noen forsvarskommuner kan økonomien være ytterligere anstrengt nettopp på grunn av forsvarstilstedeværelsen. Å være vertskommune kan bety økt belastning på kommunale tjenester, slik som helse, psykisk helse, legevakt og administrasjon.

«Vi har så mye utgifter med Forsvaret at det er en vesentlig årsak til at vi er i en økonomisk vanskelig situasjon, og det er ingen som skjønner, at de store, tunge forsvarskommunene ... Alle tror det genererer masse skatteinntekter og rammeoverføringer på grunn av økt folketall, men det er slett ikke tilfellet. Det er helt motsatt. Vi har i økende grad store utfordringer på helsesiden og på psykisk helse (...) Det er kommunehelsetjenesten som bærer store deler av det norske Forsvaret.»
(ordfører i forsvarskommune)

Ambisjoner om mer og bedre samarbeid mellom Forsvaret og kommunene bør, ifølge informanten, derfor ses i sammenheng med diskusjonen om hvordan staten kompenserer kommuner som er vertskap for store forsvarsetableringer.

Kontakt og hverdagsrelasjoner

Flere intervjuer peker på at forholdet mellom Forsvaret og lokalsamfunnet oppleves som svakere eller mer lukket enn tidligere. Det beskrives mindre kontakt med befolkningen, færre fellesarenaer og en opplevelse av at Forsvaret i større grad holder seg for seg selv. En informant fra kommunen beskriver det slik: «Vi ser dem ikke i det sivile livet. Forsvaret er veldig lukket.» Informanter snakker om et fravær av hverdagslige møter og kontaktpunkter. På denne måten mister man uformelle arenaer for å bli kjent, bygge tillit og gjensidig forståelse.

Manglende statlig samordning

En annen begrensning vi finner i materialet er at flere statlige aktører kan ha like behov, men at de ikke nødvendigvis samordner seg. Dette var situasjonen i Sør-Varanger, og fraværet av slik samordning er også påpekt i andre forsvarskommuner. Forsvaret, politiet, helseforetak, skatteetat og andre større arbeidsgivere rekrutterer ofte til samme lokale arbeidsmarked og møter flere av de samme utfordringene knyttet til bolig, partnerarbeid og tilflytting. Samtidig fremstår staten som sektorisert. På tross av at ikke alle mindre

forsvarskommuner har tilstedeværelse av store statlige institusjoner, finnes som regel større eller mindre statlige arbeidsplasser i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. En informant fra Forsvarsbygg sier at «*staten burde sett dette i en sammenheng*», og peker på at helse, justis og forsvar i praksis sitter med like utfordringer, men håndterer dem hver for seg. Manglende statlig samordning løftes derfor som en begrensende faktor for godt samarbeid.

4.1.2 Begrensninger for attraktivitet

Pendling og dårlige boliger

Intervjumaterialet peker på at dagens insentivstruktur ikke nødvendigvis trekker i retning av bosetting. Flere informanter viser til at pendling kan oppleves som økonomisk og praktisk attraktivt, mens opplevelsen er at de som velger å bosette seg lokalt ikke får tilsvarende fordeler. Enkelte mener pendlerordningen må endres, mens andre peker på at hjemreiser, gratis bolig, rimelig leie eller andre ordninger kan gjøre det rasjonelt å beholde bosted andre steder. Lønn og incentivordninger er ikke en del av dette oppdraget, men nevnes likevel her fordi det er et tema flere informanter er opptatt av. Kommunen kan arbeide med bolyst og tilhørighet, men dersom forsvarssektorens ordninger gjør pendling mer attraktivt enn bosetting, begrenses effekten av lokale tiltak.

Bolig er et av de mest konkrete og gjennomgående temaene i vårt datamateriale. Informantene snakker om antall boliger, boligstandard, beliggenhet, risiko, finansiering og forpliktelse. Flere informanter peker på at forsvarsansatte og deres familier trenger boliger som gjør det enkelt å flytte til kommunen og som gjør at de kan se for seg et liv og en fremtid på stedet. Enkelte fremhever at boligene bør ligge nær sentrum slik at forsvarsansatte og deres familier blir en del av lokalsamfunnet. Samtidig beskriver noen at private aktører vil være varsomme med byggeprosjekter i små og sårbare boligmarkeder.

Arbeidsmarked og familievalg

Materialet peker også på at store forsvarsinvesteringer ikke automatisk gir lokal samfunnsutvikling. Flere informanter er opptatt av at arbeidsplasser, leveranser, boligbygging og investeringer må kobles bedre til lokalt næringsliv for å bidra til et mangfoldig arbeidsmarked. Det advares mot at oppmerksomheten rettes mot store prosjekter og «multimilliarder» mens lokale entreprenører og småbedrifter blir glemt. I materialet pekes det på behov for et bredere arbeidsmarked, statlige stedsuavhengige arbeidsplasser og krav til leverandører om lokal etablering. Hvis forsvarsoppbyggingen ikke i tilstrekkelig grad omsettes til varige lokale ringvirkninger, vil dette påvirke forsvarskommunenes attraktivitet.

Dette er særlig viktig fordi beslutningen om å bli boende sjelden tas av den forsvarsansatte alene. Medflytters arbeid, barns skole- og barnehagesituasjon, avstand til familie og tilgang til sosialt nettverk påvirker om familien blir værende eller ikke. Tiltak som kun rettes mot den forsvarsansatte risikerer å bomme, fordi det er i familien avgjørelsen om hvor man skal leve og bo faktisk tas.

«For meg hadde det vært helt uaktuelt å reise et sted der ungene måtte slutte på fotballaget og svømmingen og korps, og kona måtte bytte jobb, for at jeg skulle få meg en jobb et sted. Det ville vært helt uaktuelt, mens for 20 år siden var det kanskje normalen. Det er en veldig tradisjonell måte å tenke på, men resten av familien skal ha et fungerende liv.»

(forsvarsansatt)

Informanten i intervjuet over antyder at en tradisjonell beordringstankegang fortsatt preger Forsvaret, og at dette kan påvirke måten Forsvaret tenker rundt bosetting og stedstilknytning.

Det er viktig å bemerke at «forsvarsansatte» ikke er en ensartet gruppe. Unge befal, spesialister, offiserer og sivilt ansatte kan ha ulike behov og livssituasjoner. Enkelte informanter peker på at det viktigste er å arbeide for at unge ansatte i etableringsfasen og familier med barn skal oppleve tilknytning til forsvarsstedet og ønske å etablere seg. Det kan med andre ord være viktig at tiltak spisser seg mot bestemte målgrupper.

Vernepliktige er ikke ansatte i Forsvaret, men små distriktskommuner med demografiutfordringer kan ikke ta seg råd til å overse denne gruppen, som gjennom sin tid som vernepliktige ofte får sin første «rurale eksponering», slik det omtales av Distriktsdemografiutvalget. Distriktsdemografiutvalget (NOU 2020: 15) var opptatt av hvordan erfaring med jobbmuligheter og livet i distriktene ofte var en nødvendig forutsetning for å ville bo i mindre sentrale områder. For å utnytte denne muligheten må kommunene ha økt bevissthet om potensialet vernepliktige i kommunen utgjør, skille tydeligere mellom målgruppene og spisse arbeidet med profilering og tilknytning til kommunene.

4.2 Muligheter

Et viktig mål med Pilot forsvarskommune har vært å peke ut en retning for videre arbeid som Forsvaret og flere forsvarskommuner kan dra nytte av. Dette delkapittelet presenterer muligheter, grep og tiltak som kan bidra til bedre samarbeid og økt rekruttering og bosetting av forsvarspersonell.

Først og fremst peker datamaterialet på behovet for å se flere virkemidler i sammenheng, noe særlig Sør-Varanger forsøker gjennom sitt arbeid i piloten. Dersom tiltakene

behandles isolert, er det risiko for at de får begrenset effekt. En boligavtale kan for eksempel gjøre det enklere å flytte til kommunen, men vil ikke nødvendigvis føre til varig bosetting dersom partner ikke får jobb, familien mangler nettverk, eller pendlerordningene fortsatt gjør det mer attraktivt å bo et annet sted. Tilsvarende kan lokale møteplasser og tilflyttertiltak bidra til stedstilhørighet, men ikke kompensere for manglende kommunal kapasitet eller fravær av forpliktende beslutninger fra statlige aktører.

Et annet viktig moment er at flere av de viktigste tiltakene ligger utenfor kommunenes direkte kontroll. Kommunene kan gjøre seg mer attraktive, men har ikke innflytelse på Forsvarets pendlerordninger, karriere- og beordringssystem eller samarbeidsstrategier. Samtidig kan staten vanskelig lykkes med økt forsvarstilstedeværelse i nord uten kommuner som har kapasitet til å planlegge, levere tjenester og utvikle lokalsamfunn som ansatte og familier ønsker å bo i. Innspillene i vårt datamateriale viser til et gjensidig avhengighetsforhold: Forsvaret trenger fungerende lokalsamfunn, og forsvarskommunene trenger rammer som gjør det mulig å være gode vertskommuner.

Vertskommunetilskudd

I flere intervjuer viser kommunene til at de kan ha betydelige kostnader ved å være vertskap for en stor forsvarsetablering, samtidig som de ikke nødvendigvis får tilsvarende inntekter eller kapasitet. Forsvarsansatte og vernepliktige bruker kommunale tjenester, men er ikke nødvendigvis registrert i kommunen. Bardu kommune søker prosjektmidler fra Statsforvalteren sammen med Målselv og Porsanger kommune for å kartlegge kommunale merkostnader, spesielt knyttet til helsetjenester, som gis til ansatte og vernepliktige uten bosted i kommunen. Det er også ønskelig å kartlegge økte administrasjonskostnader og kostnader knyttet til kommunal infrastruktur.

Dersom staten ønsker robuste lokalsamfunn rundt store militærbaser, kan det være behov for å kompensere kommunene for merkostnader. Dette kan sammenlignes med vertskommunetilskudd for fengselskommuner, der det gis øremerkede midler til merkostnader knyttet til kommunale helse- og tannhelsetjenester. Forslaget underbygger behovet for å se forsvarskommunenes økonomi som en del av Norges totalberedskap.

Et slikt tilskudd kan betinge at kommunene dokumenterer hvilke merkostnader som følger av forsvarstilstedeværelsen og skiller disse fra ordinære distrikts- og demografiutfordringer. Staten må deretter vurdere om dagens inntekts- og finansieringssystem fanger disse kostnadene godt nok opp. Forsvaret må bidra med relevante data om personell, pendling, bosetting og aktivitet. Uten et felles kunnskapsgrunnlag risikerer man at diskusjonen blir stående som en interessekonflikt mellom kommune og stat.

Samordnet satsing på bolig- og sentrumsutvikling

Bolig fremstår som et av de mest konkrete og gjennomgående temaene i intervjuene. Utfordringen handler ikke bare om å skaffe flere boenheter, men om hvor boligene ligger, hvilken standard de har og hvem som skal ta risiko ved utbygging. I Sør-Varanger pekes det på behovet for at Forsvaret og andre statlige aktører går sammen om å sette i gang boligprosjekter. En kommunal informant uttrykker dette som at «Forsvaret må forplikte seg», og henviser da til forsvarssektoren i bredt. En annen kommunal informant beskriver at det oppstår problemer dersom alle aktørene blir sittende med en forventning om at markedet skal løse boligsituasjonen.

Materialet viser også at boligspørsmålet er tett koblet til stedsutvikling. Flere informanter er opptatt av at boliger bør ligge i sentrum eller i ordinære boligområder, ikke bare inne i leirområdene. Begrunnelsen er både sosial og økonomisk: Forsvarsansatte og familier skal kunne delta i lokalsamfunnet, samtidig som bosetting i sentrum kan styrke byliv og handel. En av intervjudeltakerne formulerer dette som et ønske om å få forsvarsfolk «ut av ghettoen» og inn i lokalsamfunnet, og understreker at de som bor i kommunen bør bo i sentrum, ikke i leir.

Det tas videre av flere kommunale informanter som oppfatter Forsvarsbygg som en litt krevende aktør, i den forstand at de fremstår svært oppdragsstyrt og med en til dels smal forståelse av boligbyggingens funksjon, med lav vektlegging av stedsutvikling. Slik sett fremstår Forsvarsbygg ikke som en aktør som bygger opp under det som omtales som emosjonell stedtilhørighet (se kap. 2).

En mer samordnet satsing på bolig- og sentrumsutvikling krever at kommunen bidrar med planavklaringer, regulering, tomter, og kunnskap om boligmarkedet. Forsvaret og Forsvarsbygg må på sin side avklare behov, gi tydelige bestillinger og eventuelt forplikte seg gjennom langsiktige leie- eller kjøpsavtaler. Husbanken kan ha en rolle i å avlaste risiko og strukturere finansieringen, særlig der boligprosjektet også kan kobles til bredere boligsosiale eller samfunnsutviklende formål. Private utbyggere kan bidra med gjennomføring, men våre data tilsier at de i små eller usikre markeder neppe vil ta risikoen alene. En vurdering flere kommuner gjør seg, er at en boligsatsing forutsetter at statlige aktører ikke bare opptrer som brukere av et lokalt marked, men også som medskapere av dette markedet.

Tiltak for medflyttere og familier

Som beskrevet er etablering i en forsvarskommune en avgjørelse som tas på husholdningsnivå om den forsvarsansatte har partner eller barn. Det er ikke tilstrekkelig at den forsvarsansatte har en jobb. Partnerens arbeid, barns barnehage- og skoletilbud, boligstandard, reiseavstand til familie og sosial tilhørighet til stedet påvirker samlet om familien blir boende. Medflyttere i Bardu beskriver blant annet betydningen av jobb,

bolig med plass til besøk og praktiske ordninger som gjør avstanden til annen familie mer håndterbar.

Informantene nevner flere konkrete tiltak. Blant annet peker medflyttere på betydningen av familiekoordinatorer som kontaktpunkt mellom familiene og Forsvaret.

Familiekoordinatorer støtter forsvarsfamilier ved å legge til rette for familiesamlinger og å gi informasjon og praktisk hjelp. Familiekoordinatorer er også et viktig bindeledd mellom det sivile livet og militær aktivitet og har vært en viktig ressurs for å hjelpe forsvarsfamilier med å finne seg til rette i lokalsamfunnet. De siste årene har imidlertid antallet familiekoordinatorer i Forsvaret blitt kraftig redusert som følge av endringer i Forsvarets HR-arbeid.¹ Forsvaret har imidlertid gitt Hæren i oppgave å etablere bosettingskoordinator. Dette skal være en lokal støttefunksjon som skal gjøre det enklere for ansatte og deres familier å etablere seg i nærheten av tjenestestedet. Debatten om familieivaretagelse i Forsvaret pågår imidlertid stadig.²

Informanter foreslår også fellesmøter for alle tilflyttere der kommunen kan presentere sine tilbud og ønske nye innbyggere velkommen. I Bardu er det gjennomført en tilflytterpakke med blant annet gratis årskort, velkomstilbud, kino, besøkstilbud og ett års gratis medlemskap i valgfritt lokalt lag eller forening. Pakken er godt mottatt og tolkes som et signal om at kommunen ønsker å ivareta sine nye innbyggere.

Tiltakene fordrer at kommunen tar en aktiv vertskapsrolle, men kommunen kan ikke stå alene. Forsvaret kan bidra ved å finne frem til nyansatte og familier som kan ha behov for informasjon og kontakt. Samtidig bør lokale arbeidsgivere, politi, helseforetak, næringsliv og frivillighet kobles på slik at innsatsen handler om mer enn fritidstilbud. HR-nettverk og samrekruttering kan være særlig relevant der flere statlige arbeidsgivere konkurrerer om eller trenger samme type arbeidskraft. Slike tiltak krever en viss varighet. Et enkelt velkomstmøte kan ha symbolsk betydning, men en opplevelse av tilhørighet forutsetter gjentatte kontakflater og at noen faktisk har ansvar for å følge opp.

Sikre regionale ringvirkninger

Et annet forslag som fremmes er å bygge opp Forsvaret på en måte som sikrer bredere lokal og regional samfunnsutvikling. Dersom forsvarskommuner skal bli robuste vertskommuner bør lokale leverandører og kompetansemiljøer bygges opp i og rundt kommunene. Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvaret har derfor en mulig rolle gjennom anskaffelser, rammeavtaler og lokalisering av støttefunksjoner. Kommunene og regionale utviklingsaktører kan på sin side bidra med arealer, kunnskap om lokalt næringsliv og kobling til eksisterende utviklingsprosjekter. Dersom regionale effekter skal vektlegges, må dette inn i oppdrag, anskaffelsesstrategier og styringsdialog. Samtidig

¹ Se f.eks. Veteranmagasinets artikkelserie om familiepolitikk: [Uforutsigbarhet er en utfordring](#) -, [En trygghet som er borte](#) -, [En helt vanlig arbeidsplass](#) -

² Se f.eks. [Hvem holder i roret for familieivaretagelsen?](#)

må kommunene og næringslivet være i stand til å levere. Uten dette kan store forsvarsinvesteringer bli synlige i anleggsfasen, men gi begrenset varig effekt på lokalsamfunnet.

Botilskudd og bonusordninger

Flere informanter peker på at dagens ordninger kan gjøre pendling mer attraktivt enn bosetting, noe som er i strid med målet om økt bosetting og lengre ståtid i nord. Tiltak som beredskapstillegg, flyttebonuser, tillegg for å bo i et beredskapsområde, desentraliserte utdanningsløp og sterkere satsing på utdanning i nord er forslag som løftes av våre informanter. Eksisterende ordninger som gratis barnehage eller nedskrivning av studielån treffer ikke alle forsvarsansatte.

Om pendling og turnover bidrar til å svekke Forsvarets kompetanse, beredskap eller lokalkunnskap, kan bosettingsinsentiver begrunnes som noe mer enn distriktspolitikk. Da blir det også forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det tas det til orde for i mange av forsvarskommunene, særlig i nord.³ Synet på dette varierer imidlertid, og flere tilkjennegir at pendling må til om Forsvaret skal tiltrekke og beholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. FFI påpeker at «*Gapet mellom andelen som tjenestegjør i usentrale strøk, og dem som bosetter seg der, har betydning for beredskap og operativ evne*» (Nordvang, Lindgren og Hanson, 2024, s.3). Å gjøre noe med dette gapet krever beslutninger som ligger utenfor forsvarskommunenes handlingsrom, og den eventuelle innretningen av slike virkemidler bør derfor ses som et nasjonalt ansvar.

Styrke samarbeidstiltak

Materialet viser at samarbeidet ofte er godt på lokalt nivå. Flere beskriver møter, dialog og god vilje, men også uklarhet om roller, kontaktpunkter og myndighet. Mange av de formaliserte kontaktpunktene mellom kommunene og Forsvaret har preg av informasjonsutveksling og koordinering og i mindre grad av reelt arbeid mot felles mål. I Sør-Varanger beskrives nåværende samarbeid enkelte steder som «hyggelige samtaler rundt bordet», men at det er lite som faktisk gjøres. I Bardu etterlyses avklarte roller, rammer, og målsettinger, og det advares mot at prosjektet blir for luftig dersom man ikke definerer hva som skal oppnås. Det er ikke nok med møteplasser dersom ingen kan forplikte sin organisasjon.

Bedre samhandling vil kreve faste strukturer med tydelig ansvarsfordeling. Distriktssenteret kan ha en metode- og koordineringsrolle, særlig dersom flere kommuner skal arbeide etter en felles modell. Kommunene bør ha definerte kontaktpunkter inn mot Forsvaret og Forsvarsbygg, og forsvarsaktørene må kobles tidlig på og bidra konstruktivt

³ Se f.eks. [Forsvaret, Pendling | 500 flere pendlere i Forsvaret](#) og [Forsvaret, Pendling | Mer bosetting, mindre pendling](#)

inn i kommunale planprosesser. Vi vil utdype mulighetene for bedre plansamarbeid i kapittel 5.

4.3 Hvilke aktører må bidra?

I intervjuene har vi stilt spørsmål om hvilke aktører som må delta dersom Forsvaret i større grad skal bidra til god stedsutvikling i distriktskommuner. Svarene reflekterer at både Forsvaret og kommunen er aktører med et bredt spekter av roller og oppgaver. Det vises også i noen grad til aktører som kan forstås som del av «laget rundt» kommunene, samt til frivillige lag og foreninger.

Forsvarssektoren – et komplekst aktørlandskap

Forsvaret omtales sammen med kommunen som den viktigste aktøren. Beskrivelsene av Forsvaret er imidlertid svært forskjellige mellom ulike intervjudeltakere. Mens kommunalt ansatte og andre aktører ofte omtaler Forsvaret i bestemt form entall, uavhengig av om det er lokalt tilstedeværende ansatte, hærstaben eller Forsvarsdepartementet det er snakk om, viser forsvarsansatte til ulike enheter og nivåer. Det er ikke overraskende at forsvarsansatte er mer presise i sine beskrivelser, men det er verd å legge merke til at flere av dem som skal samarbeide med Forsvaret strever med å skille mellom Forsvarets ulike ansikter. Flere forsvarsansatte viser stor forståelse for at dette er vanskelig.

Usikkerheten øker ytterligere når det blir snakk om aktører som strengt tatt ikke hører innunder Forsvaret, men som like fullt er en avgjørende del av forsvarssektorene. Enkelte forsvarsansatte har vist til at Forsvarsmateriell nå etablerer seg i Alta, og at dette er et skritt i riktig retning for klarere kobling mellom Forsvaret og regionen de opererer i. Langt flere har tematisert Forsvarsbyggs rolle. Forsvarsbygg anses av mange for å være en nøkkelaktør med tanke på boligbygging og stedsutvikling, men i intervjuene gis det uttrykk for at Forsvarsbyggs mandat og saks- og beslutningsgang framstår uklare. Det hevdes også at Forsvarsbygg er en oppdragsstyrt organisasjon med begrenset lokalt handlingsrom.

Kommunen – ulike roller, men begrenset kapasitet

Kommunen er selvfølgelig også en nøkkelaktør. I intervjuene vises det til at kommunen har en rekke kjerneoppgaver med tanke på stedsutvikling og stedstilhørighet. Først og fremst pålegger plan- og bygningsloven kommuner en rekke planoppgaver. Plan- og bygningsloven gir også kommunene betydelig makt, myndighet og et verktøy for sin rolle som samfunnsutvikler. Bolig er også et viktig element i god stedsutvikling, både med tanke på funksjonell og emosjonell stedstilhørighet. Kommunens ansvar på dette området er ikke begrenset til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse innenfor det boligsosiale arbeidet, men kan også inngå i et utviklingsperspektiv og som del av samfunns- og arealplanleggingen. Intervjudeltakere viser likevel til at det boligsosiale arbeidet tar mye

tid og kan begrense kapasiteten til å utvikle boligpolitikk i samarbeid med aktører som Forsvaret. Det er med andre ord krevende å finne tid til utvikling innimellom alle driftsoppgavene. Som vist i kapittel 3, har enkelte kommunalt ansatte med ansvar for boligspørsmål tidligere hatt lite kontakt med Forsvaret om boligbehov og boligutvikling.

Kommunen er også en lokaldemokratisk aktør og arena. I alle de tre pilotkommunene har ordføreren signalisert ambisjoner og ønsker for samarbeidet med Forsvaret. Ordførerrollen fremstår i materialet som viktig både symbolsk og strategisk. Politisk ledelse kan bruke sin posisjon til å samle lokale aktører, løfte saker til departementene og sørge for at arbeidet blir forankret politisk på ulike nivåer. I flere forsvarskommuner deltar også ordfører på møter med Forsvaret. For eksempel deltar ordførerne i hærkommunene i et eget nettverk, og i Nord-Norge deltar politisk ledelse i 19 kommuner i «Forsvarsforum nord», sammen med de tre nordligste fylkeskommunene.

I intervjuene har både forsvarsansatte og kommunalt ansatte vært opptatt av kommunens manglende kapasitet. De tre pilotkommunene har alle hatt en stram kommuneøkonomi gjennom pilotperioden. Sør-Varanger kommune ble registrert i ROBEK i juni 2025. Pilot forsvarskommuner var i første rekke et initiativ fra statlig hold, og kommunene ble mer eller mindre utpekt til å delta. I starten av pilotarbeidet fulgte det heller ikke med midler til arbeidet, noe som for flere av kommunene førte til en krevende situasjon. I Sør-Varanger har Sør-Varanger utvikling fått et stort ansvar gjennom en overordnet prosjektlederrolle og ansvar for to av tre arbeidspakker. Vi stilte i den forbindelse spørsmål om hvordan eksisterende kapasitet ble prioritert. Svarene varierte mellom de tre pilotkommunene. Mens administrativ kapasitet ble en utfordring for Målselv, prioriterte Sør-Varangers boligkontor piloten. Denne prioriteringen ble dels muliggjort gjennom støtte fra «laget rundt» kommunen.

Laget rundt forsvarskommunene – uutnyttet kapasitet og kompetanse?

«Laget rundt» kommunene er en term som brukes om samordning av ulike veilednings- og virkemiddelaktører som kan bistå særlig distriktskommuner i deres utviklingsarbeid. Termen synliggjør at kommunene ikke skal stå alene i krevende utviklingsoppgaver, men støttes av et mer koordinert regionalt og statlig apparat. I oppdragsbrevene til fylkeskommunene framheves fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler og som en sentral aktør i å mobilisere og samordne andre aktører rundt kommunene. Tildelingsbrevene til Distriktssenteret legger vekt på samordning mellom Distriktssenteret, fylkeskommunene, statsforvalterne og relevante virkemiddelaktører.

Nettopp Distriktssenteret har naturlig nok hatt en svært sentral rolle i gjennomføringen av Pilot forsvarskommune. Mange intervjudeltakere, både fra sivil og militær side, framhever Distriktssenterets innsats som avgjørende for å komme i gang med pilotarbeidet. Særlig uttrykkes dette av aktører i Sør-Varanger. Samtidig påpeker

forsvarsansatte at Distriktssenteret i begrenset grad kjenner Forsvaret som organisasjon, og at Distriktssenteret derfor innledningsvis hadde behov for mer kunnskap og forståelse.

Husbanken har gjennom kommunekontakten vært tett på pilotarbeidet i Sør-Varanger. Denne piloten har også mottatt tilskudd fra tilskuddsordningen om boligtiltak i distriktene. Intervjudeltakere forteller at selve søknadsutforming, der de ulike aktørene jobbet tett sammen med innspill fra blant annet Distriktssenteret og Forsvarsbygg, var nyttig. Tilskuddet har blitt brukt til å utarbeide et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for bedre koordinert boligutvikling, samt frikjøp av prosjektledelse. Husbanken og Distriktssenteret samarbeider om tilskuddsordningen, og eksempelet viser hvordan Husbanken kan bidra både med pedagogiske og økonomiske virkemidler i kommuner med små og sårbare boligmarkeder.

Fylkeskommunene er mindre synlige i vårt datagrunnlag enn kommunene og de lokale aktørene. Fylkeskommunene har rett nok en rolle i rammeverket rundt pilotarbeidet, ettersom finansieringen pilotkommunene har fått fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), er kanalisert via fylkeskommunene. I Troms refererer enkelte intervjudeltakere til ringvirkningsprosjektet som de fire interkommunale politiske rådene i Troms og fylkeskommunes har tatt initiativ til. Prosjektet har en samlet ramme på 30 millioner kroner over fem år.

Som følgeforskere etterlyste vi tidlig fylkeskommunenes deltakelse. Forsvarssatsingen har et klart regionalt preg, der flere kommuner i hvert av de to fylkene påvirkes av økt militær tilstedeværelse. Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og planmyndighet, der fylkeskommunene forventes å gi strategisk retning, mobilisere og samordne, framstår som relevant med tanke på målsettingen om tettere samarbeid med Forsvaret.

Statsforvalteren blir heller ikke omtalt av intervjudeltakerne i vår undersøkelse. Dette står i kontrast til statsforvalterne aktive bidrag i bygdevekstpilotene i Finnmark og i ressursgruppene til bygdevekstpiloter andre steder i landet. Ikke minst har bygdevekstavtalen i Midt-Finnmark, der Porsanger kommune deltar, hatt oppmerksomhet omkring forsvarsløftet og behov for boliger. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har sammen med KDD også bevilget midler til planleggerstillinger i det interkommunale plankontoret som blant annet omfatter Bardu og Målselv. Skjønnsmidlene skal dekke fire stillinger i fem år og kommer som følge av økt saksbehandling i forbindelse med Forsvarets vekst (Forsvarets forum, 2026).

Andre aktører

Frivillige lag og foreninger omtales ofte i intervjuene. Dette gjelder særlig når informantene snakker om emosjonell stedstilhørighet, der idrettslag og tilhørende møteplasser trekkes fram som viktige arenaer. Frivilligheten kan ikke løse utfordringer

knyttet til bolig eller finansiering, men kan spille en viktig rolle i å gjøre tilflyttere kjent med lokalsamfunnet og senke terskelen for deltakelse. Enkelte intervjudeltakere hevder fokuset på funksjonell tilhørighet tidvis har skygget for betydningen av venner, nettverk og følelse av tilhørighet. Her spiller sivilsamfunnet en nøkkelrolle. Blant ordførerne som er intervjuet vises det til at kommunen må ønske at nye innbyggere velkommen og at frivilligheten bør være en fast del av velkomst- og vertskapsarbeid.

5. Planlegging som rammeverk for samarbeid

Kommuneplanen er kommunenes viktigste verktøy for overordnet samfunnsplanlegging og stedsutvikling. Deltakelse i det kommunale planarbeidet kan derfor være en viktig inngangsport til bedre samarbeid om utvikling i forsvarskommunene. Vi har gjennomført en enkel kartlegging av hvordan Forsvaret er involvert i kommunalt planarbeid. Vi har også sett nærmere på Forsvarsbyggs mandat, ettersom det er Forsvarsbygg som håndterer kommunal planlegging på vegne av Forsvaret.

5.1 Kort om overordnet kommunalt planarbeid

Ved oppstart av arbeidet med en kommuneplan skal det utarbeides et *planprogram*, gjerne omtalt som en «plan for planer». Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, hvordan planprosessen skal gjennomføres med frister og deltakere, og angi opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslaget til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Med dette gis statlige og regionale organer anledning til å fange opp og gi innspill til planoppgaver og eventuelle utredningsbehov tidlig i planprosessen.

Kommunenes overordnede styringsdokument er *kommuneplanens samfunnsdel*. Her vedtar kommunen strategier for hvordan kommunesamfunnet skal utvikle seg de neste årene, ofte i samarbeid med innbyggere, næringsliv, organisasjoner, institusjoner og berørte offentlige organer. Samfunnsdelen skal gi grunnlaget for overordnede prioriteringer i arealdelen, for eksempel gjennom en egen arealstrategi. *Kommuneplanens arealdel* skal vise hvor i kommunen utbygging kan skje, og hvilke arealer som skal avsettes til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Arealdelen angir hva et område kan brukes til og hvordan viktige hensyn skal følges opp i forvaltningen av arealene, blant annet gjennom å vedta bestemmelser om arealformål og hensynssoner. Også i utarbeidelsen av arealdelen skal det tilrettelegges for medvirkning fra næringsliv, organisasjoner, institusjoner og offentlige organer. Forslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Forsvaret har, som offentlig organ og en betydelig interessent, rett til å bli hørt og anledning til å komme med innspill både til utarbeidelsen av planprogram og til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Vi har derfor undersøkt hvorvidt forsvarskommunene omtaler Forsvaret i sine planprogram, samfunnsdeler og arealdeler, og med hvilke formuleringer. I planprogrammene oppgir kommunene viktige temaer og

interessenter, og det er interessant å se om Forsvaret er inkludert her. Vi har også undersøkt i hvilken grad Forsvaret benytter seg av anledningen til å komme med høringsinnspill til de samme planarbeidene.

Bakgrunnen for arbeidet er en antakelse om manglende bevissthet rundt Forsvarets potensial for å styrke stedstilhørighet og lokalsamfunnsutvikling gjennom medvirkning i planarbeid. I Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging (2023-2027) er Forsvaret kun omtalt i forbindelse med arealbehov. Det er imidlertid i arbeidet med samfunnsplanen Forsvaret og vertskommunene har størst anledning til å samarbeide om lokalsamfunnsutvikling. Samfunnsplanen er det overordnede styringsdokumentet i en kommune, og det er her føringene for utvikling av kommunesamfunnet blir lagt. Det er også i arbeidet med samfunnsplanen at politiske prioriteringer og satsingsområder for kommunen blir drøftet og avklart, inkludert utbyggingsstrategier og boligpolitikk.

5.2 Avgrenset kartlegging av forsvarskommuners planverk

5.2.1 Datagrunnlag

I kartleggingen har vi hentet ut gjeldende planprogrammer og kommuneplaner fra forsvarskommuner, og eventuelle høringsinnspill Forsvarsbygg har hatt til planprogrammer eller kommuneplaner. Dokumentene er hentet fra forsvarskommunenes hjemmesider. For å finne omtale av Forsvaret i planprogrammene og kommuneplanene har vi brukt søkefunksjonen i nettleseren. I høringsdokumentene har vi notert innspill fra Forsvaret og hvorvidt disse innspillene dreier seg om merknader, innsigelser, oppfordring til videre dialog eller lignende. Opplysningene er samlet i ett felles arbeidsdokument og videre inndelt i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Ettersom oppdraget særlig ser på samarbeid mellom Forsvaret og distriktskommuner, har vi laget én oversikt for de 12 av forsvarskommunene som regnes som distriktskommuner og én tabell for øvrige forsvarskommuner.

Det er viktig å merke seg at datagrunnlaget er preget av stor variasjon. Dette gjelder både alderen på plandokumentene, hvor ofte kommunene utarbeider ny kommuneplan og hvordan Forsvaret er omtalt. Tilgangen til plandokumentene og høringsuttalelsene varierer også stort på de ulike kommunenes hjemmesider. Noen dokumenter ligger lett tilgjengelig mens andre er vanskelige å finne eller ikke tilgjengelige. Særlig planprogrammene har vært vanskelige å finne.

Tabell 1: Datagrunnlag for kartlegging

Type dokument	Andel kommuner med tilgjengelige data
Planprogram samfunnsdel	51 % (18)
Planprogram arealdel	51 % (18)
Høringsinnspill samfunnsdel	80 % (28)
Høringsinnspill arealdel	66 % (23)
Kommuneplanens samfunnsdel	100 % (35)
Kommuneplanens arealdel	89 % (31)

Tabellen viser at datagrunnlaget for kartleggingen er begrenset for enkelte deler av planprosessen. Av 35 forsvarskommuner har vi funnet kommuneplanens samfunnsdel hos alle kommunene, og arealdelen hos 31 av 35 forsvarskommuner. Høringsinnspill har vært vanskelig å finne. Datamangel skyldes at det ikke er funnet verken høringsuttalelser eller merknadsbehandlinger, samt at det ikke er funnet spor av innspillet gjennom for eksempel henvisning til vedlegg. Om lag halvparten av kommunenes planprogrammer mangler for både kommuneplanens samfunns- og arealdel. Funn må derfor tolkes med varsomhet.

Kartleggingen er også avgrenset til spor av omtale og innspill i kommunale dokumenter og kan ses som skisse til en grundigere studie som også inkluderer intervjuer, analyse og dokumentasjon fra Forsvarsbygg og eventuelle andre forsvarsaktører som har bidratt i kommunal planlegging fra lokal eller regionalt hold.

5.2.2 Forsvarets deltakelse og omtale av Forsvaret

Omtale i planprogram

Under arbeidet med nye kommuneplaner utarbeider kommunen et planprogram som gjør rede for planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Planprogrammet er derfor interessant med hensyn til om Forsvaret er et prioritert område for kommuneplanen, og om det er konkrete planer for å dra Forsvaret med i prosessen. Mange planprogrammer har som nevnt vært vanskelig å oppdrive, slik at datamaterialet er preget av mangler. Av 35 kartlagte kommuner ble det funnet 18 planprogrammer til enten gjeldende eller planlagt kommuneplan for både arealdel og samfunnsdel.

Blant planprogrammene til arealdelen er Forsvaret omtalt i 10 (29 %) av kommunene, mens de ikke er omtalt i 8 (23 %). Det er en relativt liten forskjell når det gjelder planprogrammer til kommuneplanens samfunnsdel. Forsvaret er omtalt i 9 av

kommunenens planprogrammer (26 %), og ikke omtalt i 8 (23 %). I én kommune ble det hentet ut to planprogrammer, ett for gjeldende og ett for fremtidig samfunnsdel. Der var Forsvaret omtalt i det gamle, men ikke i det nye planprogrammet.

Måten Forsvaret er omtalt på varierer blant planprogrammene. Noen planprogrammer omtaler forsvarssektoren som et prioritert område for kommunen, mens andre peker på Forsvaret som en viktig aktør i arbeidet med kommuneplanen. Enkelte kommuner peker ikke direkte på Forsvaret i planprogrammet, men presiserer viktigheten av tverrsektorielle tilnærminger og involvering av mange ulike aktører.

Høringsinnspill fra Forsvaret

Det er Forsvarsbygg som sender innspill på vegne av Forsvaret, og både innhold og omfang varierer avhengig av om det gjelder kommuneplanens arealdel eller samfunnsdel. Innspillene til arealdelen bygger på arealplanveilederen til Forsvarsbygg, og inneholder typisk merknader, innsigelser, faglige råd og/eller ønske om videre dialog. Innspillene dreier seg stort sett om ønskede endringer av arealformål og hensynssoner. Vi finner at Forsvaret sendte inn høringsuttalelse til 19 (54 %) av forsvarskommunenens arealdel, og sendte ikke til 4 (11 %). For de øvrige 12 arealdelene mangler data.

Dersom Forsvaret kommer med høringssvar til samfunnsdelen, uttaler Forsvaret stort sett kort at de er fornøyde med ivaretagelsen av Forsvarets interesser i samfunnsdelen, og at de ønsker å bli tidlig involvert når arbeidet med arealdelen starter opp. Forsvaret sendte inn høringsuttalelse til 12 (34 %) av kommunenes samfunnsdel, og ikke til 16 (46 %). For de øvrige 7 samfunnsdelene mangler data.

Omtale av Forsvaret i kommuneplaner

Når det gjelder omtale av Forsvaret i vedtatt kommuneplan er det forskjell på arealdelen og samfunnsdelen. I planbeskrivelsen til arealdelen blir Forsvaret omtalt i 24 (69 %) av kommunene. Noen planbeskrivelser har egne forsvarskapitler, mens andre omtaler Forsvaret i forbindelse med bydelsutvikling, eller som en premissgiver for visse områder i kommunen. 20 % av planbeskrivelsene omtaler ikke Forsvaret i det hele tatt.

I samfunnsdelen blir Forsvaret omtalt i 16 (46 %) av kommuneplanene, og ikke omtalt i 19 (54 %). Omfanget varierer stort. Noen planer omtaler Forsvaret som del av ett av FNs bærekraftsmål eller som en aktør som kan bidra til å oppnå visse samfunns mål. Noen få planer har en mer omfattende omtale av Forsvaret. Da omtales Forsvaret som en viktig samfunnsaktør og en premissgiver for lokal samfunnsutvikling.

Oppsummering

Oppsummert viser kartleggingen forskjeller mellom Forsvarsbyggs uttalelser til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Til arealdelen kommer Forsvarsbygg ofte med innholdsrike uttalelser om hva som må eller bør endres for å ivareta Forsvarets interesser. Uttalelsene til samfunnsdelen er ofte korte og uttrykker tilfredshet med hvordan Forsvarets interesser blir ivaretatt i planforslaget, for så gjerne å

avslutte med et ønske om å bli tidlig involvert når arbeidet med arealdelen skal starte opp. Arealbehov ser altså ut til å være førende for Forsvarsbyggs deltakelse i kommunale planprosesser.

5.2.3 Forsvarets deltakelse og omtale av Forsvaret i distriktskommuner

Kommunene som er undersøkt varierer i størrelse og sentralitet. Vi har sett nærmere på distriktskommunene for å se hvordan Forsvaret omtales og hvordan Forsvaret deltar i de kommunale planprosessene. Distriktskommuner i denne undersøkelsen er forsvarskommuner som skårer 5 eller 6 på sentralitetsindeksen. De aktuelle kommunene er Andøy, Bardu, Dovre, Evenes, Målselv, Porsanger, Rauma, Sørreisa, Sør-Varanger, Tjeldsund, Ørland og Åmot, og utgjør 12 av de totalt 35 forsvarskommunene som inngår i kartleggingen.

Omtale i planprogram

Distriktskommunenes planprogrammer er preget av den samme datamangelen som planprogrammene for forsvarskommunene som helhet. Det betyr at vi er varsomme med å trekke konklusjoner om Forsvarets omtale og bidrag til planprogrammene. Forsvaret er omtalt i alle de 4 (33 %) planprogrammene til arealdelen som ble funnet, mens planprogrammene til de resterende 8 kommunene (67 %) mangler. Forsvaret er omtalt i 3 (25 %) kommuners planprogrammer til samfunnsdelen, ikke omtalt i 3 (25 %), og 6 (50 %) planprogrammer ble ikke funnet.

Høringsinnspill fra Forsvaret

I distriktskommunene har Forsvarsbygg kommet med høringsuttalelser til arealdelen i 6 (50 %) av kommunene, mens det mangler data for de resterende 6 (50 %) kommunene. Det vil si at Forsvaret har uttalt seg i alle kommuner hvor høringsuttalelsene til arealdelen er funnet. For samfunnsdelen har Forsvaret kommet med høringsuttalelser til 5 (42 %) av kommunene, og ikke kommet med høringsuttalelser til 3 (25 %). Det mangler data for 4 (33 %) av kommunene.

Omtale av Forsvaret i kommuneplaner

Forsvaret blir omtalt i 9 (75 %) av kommunenes planbeskrivelser til arealdelen, mens de resterende 3 (25 %) kommunene ikke hadde planbeskrivelsen liggende ute. Til sammenligning ble Forsvaret omtalt i 15 (65 %) av planbeskrivelsene til arealdelen i kommunene som skåret 1–4 på sentralitetsindeksen, ikke omtalt i 7 (30 %), og det manglet bare én (4 %) planbeskrivelse. I samfunnsdelen ble Forsvaret omtalt i 8 (67 %) av kommuneplanene til distriktskommunene, mens de ikke ble omtalt i 4 (33 %). Her er det ingen datamangel. Til sammenligning med 1–4-kommunene på sentralitetsindeksen ble Forsvaret omtalt i 8 (35 %) av samfunnsdelene, og ikke omtalt i 15 (65 %), også her uten datamangel.

Oppsummering

Som vi ser, er det visse forskjeller mellom distriktskommuner og mer sentrale kommuner. Tydeligst kommer dette til uttrykk i datamangelen, der det i flere distriktskommuner er vanskelig å få oversikt over hele planprosessen. Dette kan være et utslag av kjente forskjeller i kapasitet og kompetanse til planlegging mellom mer og mindre sentrale kommuner (NIVI 2014; Oxford Research 2026). Årsaken til at det trekkes frem i denne sammenheng, er at dersom datamangel skyldes at planverket er mindre viktig som strategisk styringsverktøy i de mindre kommunene, vil det trolig også være mindre viktig for Forsvaret å engasjere seg i planarbeidet. Da kan andre kanaler for samarbeid og påvirkning være mer fruktbare. I tilfeller hvor Forsvaret er oppgitt som en interessant i planprogrammet, men ikke omtales senere i selve plandokumentet, kan dette skyldes at man ikke har fått dialog med Forsvaret eller at det ikke har fremkommet noe i dialogen som har planrelevans.

Med andre ord betyr ikke manglende spor av Forsvaret i kommuneplanen nødvendigvis manglende samarbeid. I en del av vertskommunene kan Forsvarets behov være så godt kjent at disse behovene hensyntas uansett deltakelse. Dette vil i så fall kunne være en indikasjon på asymmetri i forholdet mellom kommunene og Forsvaret. I andre kommuner, og da kanskje spesielt distriktskommuner, kan planverket være såpass utdatert at det i liten grad danner ramme for problemløsning og strategisk planlegging mellom Forsvaret og kommunene.

5.3 Planeksempler fra tre distriktskommuner

For å utfylle den avgrensede kartleggingen med eksempler, vil vi trekke frem tre kommuner. Dette er distriktskommuner med forsvarsaktivitet, men som ikke er en del av Pilotprosjekt forsvarskommune. Her redegjør vi for hvordan innholdet i høringsuttalelser og kommuneplaner beskriver samarbeidet mellom Forsvaret og distriktskommuner. De tre kommunene som trekkes frem er Åmot med Hæren, Tjeldsund med Sjøforsvaret, og Ørland med Luftforsvaret. Redegjørelsen er basert på analyse av plandokumenter, og sier ikke noe om den dialog og medvirkning som kan ha skjedd for øvrig.

5.3.1 Åmot kommune

Åmot kommune er en kommune i Innlandet med 4191 innbyggere (SSB, u.å.) og er i klasse 5 på sentralitetsindeksen (SSB, 2023). Forsvarets virksomhet i Åmot er i Rena leir, som ble etablert i kommunen siste halvdel av 1990-tallet (Åmot kommune, 2015). Rena leir er Hærens hovedbase i Sør-Norge (Forsvaret, 2026b). Leiren har rundt 2500 ansatte, hvorav 500 har fast bostedsadresse i kommunen. Kommunen investerte tungt i infrastruktur i perioden 2000–2015, mange av investeringene gjennom samarbeid med Forsvaret (Åmot kommune, 2015).

Under arbeidet med kommuneplanens arealdel 2015–2030 kom Forsvarsbygg med 7 merknader. Merknadene handlet om å få hensyns- og sikkerhetssoner markert i arealplankartet, og de ble alle hensyntatt av kommunen. I arealdelen videreførte Åmot også et delkapittel om Forsvarets samarbeid med kommunen fra forrige plan fra 2002. Der står det blant annet at Forsvaret utarbeider årlige aktivitetsplaner på ukenivå og at samarbeidsrådet har mulighet til å komme med innspill til planene (Åmot kommune, 2017). Samarbeidsrådet består av én politisk og én administrativ leder fra Åmot, to fra Forsvaret, to fra Forsvarsbygg, fem aktuelle naboer som blir oppnevnt av kommunestyret og til sammen tre deltakere uten stemmerett fra Elverum kommune, Rendalen kommune og en forsvarskoordinator. Samarbeidsrådets formål er å gi råd om hvordan Forsvarets virksomhet på Rena leir best mulig kan ta hensyn til sivile interesser i utførelsen av militære oppdrag. Samarbeidsrådet samler, vurderer og prioriterer innspill fra de ulike interessene i Åmot og aktuelle nabokommuner. Rådet møtes maks fire ganger i året, men kan avholde flere møter ved behov (Åmot kommune, 2023).

Åmot kommune har vedtatt planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2026–2036. I planprogrammet fremsettes videreutvikling av ressurser som et tema som vil være viktig i utarbeidelsen av samfunnsdelen. «Økt fokus på næringsutvikling kan gi ringvirkninger. Forsvaret, universitetet, skogbruket, ubrukte næringsarealer og teknologiutvikling er blant noen av ressursene som kan videreutvikles, og som kan danne viktige synergier.» (Åmot kommune, 2025). I høringsinnspillet til planprogrammet refererer Forsvarsbygg til nasjonale forventninger og langtidsplanen for Forsvaret. Avslutningsvis uttaler Forsvarsbygg forventning om at planarbeidet tar hensyn til Forsvarets fremtidige virksomhet i kommunen, og ber om å bli holdt orientert i videre prosesser (Forsvarsbygg, 2025a).

5.3.2 Tjeldsund kommune

Tjeldsund er en kommune i Troms med 4144 innbyggere (SSB, u.å.-b), og har klasse 6 på sentralitetsindeksen (SSB, 2023). Forsvarets virksomhet i kommunen er på Ramsund, som er Sjøforsvarets hoved- og logistikkbase i Nord-Norge. Stasjonen vil i fremtiden også bli base for Norges nye ubåter (Forsvaret, 2025a).

I kommuneplanens samfunnsdel blir Forsvarets base i Ramsund nevnt som et område der det i planperioden vil bli gjennomført store investeringer. Det stilles forventninger til kommunen om tilrettelegging for boliger, næringsarealer, gode kommunale tjenester og så videre (Tjeldsund kommune, 2022a). Forsvarsbygg hadde ingen merknader til samfunnsdelen, men ønsket tidlig dialog når arbeidet med arealdelen starter opp (Forsvarsbygg, 2021).

I arbeidet med planprogrammet til ny arealdel kom Forsvarsbygg med en rekke innspill. Mange av innspillene dreide seg om konkrete arealbehov. Et gjentakende innspill var

behovet for videre dialog med kommunen, og kommunen inviterte til dialogmøte i det videre arbeidet med arealdelen (Tjeldsund kommune, 2022b). I planprogrammet er Forsvarsbyggs planveileder nevnt som en nasjonal føring. Dessuten står det at arealformål Forsvaret skal innarbeides i arealdelen, og at Tjeldsund må legge til rette for blant annet boliger (Tjeldsund kommune, 2022c). I foreslått planbeskrivelse til kommuneplanens arealdel 2025–2037 er det tydelig at Ramsund er et prioritert område hvor det legges til rette for vekst (Tjeldsund kommune, 2025).

5.3.3 Ørland kommune

Ørland er en kommune i Trøndelag med 10 706 innbyggere (SSB, u.å.-c) og har klasse 5 på sentralitetsindeksen (SSB, 2023). Forsvarets virksomhet i kommunen er på Ørland flystasjon, som er Norges kampflybase. De siste årene har basen gjennomgått en omfattende modernisering, noe som gjør Ørland til en moderne og fullt operativ kampflybase (Forsvaret, 2025c).

I samfunnsdelens introduksjonskapittel «Ørland – historie og utvikling» blir Forsvaret omtalt som en viktig aktør med tanke på arealdisponering. I dette kapittelet blir også samfunnssikkerhet og beredskap omtalt gjennom et kort avsnitt. Her står det at Ørland må vie oppmerksomhet til forsyningssikkerhet på grunn av rollen som forsvarskommune. Under satsingsområdet om klimanøytralitet blir Forsvaret presentert som både et hinder og en innovativ kraft. Forsvaret blir også kort nevnt som en næring Ørland skal utvikle under satsingsområdet om utvikling av mangfold (Ørland kommune, 2023). Forsvarsbygg kom ikke med merknader til samfunnsdelen utover å være positiv til innholdet og ønske involvering når arealdelen skal utarbeides (Ørland kommune, u.å.-a). I arealstrategien blir Forsvaret viet et eget kapittel og presentert som en viktig interessent. Det står i tillegg at Forsvaret har et boligbehov på rundt 250 boenheter. Det utgjør litt over halvparten av det forespeilede boligbehovet i kommunen (Ørland kommune, 2024).

Arealdelen til Ørland er under utvikling, og mange dokumenter er vanskelige å oppdrive. I planprogramutkastet etter førstegangsbehandling er Forsvaret omtalt i et eget kapittel. Forsvaret blir presentert som en aktør som disponerer mye areal, som en boligaktør og som arbeidsgiver. Kommunen omtaler det som essensielt å legge til rette for gode nærmiljøer og bærekraftige transportmetoder. Videre i kapittelet blir det redegjort for implikasjonene av planlagt utvidelse av forsvarsbasen (Ørland kommune, u.å.-b).

I merknadsbehandlingen til planprogrammet er Forsvarsbygg positive til omtalen av Forsvaret. Forsvarsbygg lister opp åtte temaer de ser som viktige å ivareta i planen, deriblant mange arealtemaer, men også sikkerhetspolitisk situasjon og samfunnsutvikling (Ørland kommune, u.å.-c). Hovedbudskapet i Forsvarsbyggs innspill til arealdelen var ønske om videre dialog rundt avgjørelser, uklarheter og avgrensninger. I innspillet står en kort beskrivelse av 10 behov Forsvarsbygg har gitt eller vil gi ytterligere informasjon om

i videre dialogmøter (Forsvarsbygg, 2025b). Forsvarsbygg har etter innspillet vært i dialog med kommunen, samt sendt flere oppfølgingsdokumenter. Det er også verd å legge merke til at Forsvarsbygg ber Ørland kommune inkorporere deler om sikkerhetspolitikk og samfunnsutvikling i planprogrammet for ny arealdel. Dette er temaer som kunne passet vel så godt inn i samfunnsdelen. Samfunnsdelen i Ørland omtaler knapt samfunnssikkerhet.

5.3.4 Oppsummering

De tre forsvarskommunene ligger i ulike deler av landet og har ulike forsvarsgrener til stede i kommunen. Det er likevel fellestrekk mellom dem. Ikke bare er kommunene distriktskommuner, men de venter alle en økning i forsvarsaktivitet i årene fremover.

Vi ser av Forsvarsbyggs høringsuttalelser til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel at Forsvarsbygg prioriterer arealplanlegging. Det er flere høringsuttalelser til kommuneplanens arealdel, og høringsinnspillene er også lengre og mer detaljerte. I høringsinnspill til kommuneplanens samfunnsdel kommer det færre ønsker og behov til uttrykk, og også i disse innspillene vises det gjerne til arealplanlegging. Uttalelser til samfunnsdelen handler ikke om stedsutvikling og samfunnsutvikling mer generelt, og det er ingen eksempler på at høringsuttalelsene viser til hva Forsvaret kan bidra med til lokalsamfunnet. I de få eksemplene hvor Forsvarets tilstedeværelse omtales, som i Ørland, er det ikke som utviklingskraft eller en aktør som påvirker stedsidentitet, men mer overordnede formuleringer om historisk og beredskapsmessig betydning og arealbehov.

Åmot kommune har formalisert en modell for samarbeid gjennom samarbeidsrådet. Samarbeidsrådet skal ivareta sivile interesser og naboer til leiren på Rena og er et eksempel på formalisert samarbeid der representanter både fra Forsvaret og Forsvarsbygg deltar for å sikre andre interesser enn forsvarsinteresser. Det er uvisst om rådet har hatt påvirkning i utarbeidelse av samfunnsdelen eller i planlegging for steds- eller lokalsamfunnsutvikling, eller om også samarbeidsrådet har konsentrert seg om arealspørsmål, støy og sikkerhets- og hensynssoner.

5.4 Planeksempler fra pilotkommunene

Prosjektet Pilot forsvarskommune skal blant annet øke kunnskapen om hvordan kommunene, gjennom planarbeid og oppfølging av lokale utviklingsprosesser, kan legge til rette for god dialog og samarbeid med Forsvaret lokalt. Vi presenterer derfor også en avgrenset kartlegging av pilotkommunenes planprogram, samfunnsdeler og arealdeler.

5.4.1 Sør-Varanger

I Sør-Varangers kommuneplanens samfunnsdel, «Sør-Varanger mot 2026», vedtatt i 2014, er Forsvaret kun nevnt i forbindelse med kommunens ytre rammebetingelser, hvor det er nevnt at forsvars- og sikkerhetspolitiske beslutninger medførte en betydelig sysselsettingseffekt etter 2. verdenskrig, og i et kapittel om samfunnsberedskap. Her beskriver kommunen at det er viktig i forhold til internasjonal politisk utvikling at forswarets nærvær i kommunen ikke svekkes (Sør-Varanger kommune, 2014).

I planprogrammet for kommunens nye samfunnsdel, som skal gjelde for perioden 2026-2038, nevnes Forsvaret kun i en oppramsing av nasjonale føringer til kommunal planlegging, hvor det nevnes som forventet at planleggingen tar hensyn til «naturfarer og klimatilpasning, forswarets arealbehov, vern av dyrket jord, rent og trygt drikkevann, samt sørge for oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser som grunnlag for bedre planer» (Sør-Varanger, 2025). Videre beskriver planprogrammet hvordan samfunnssikkerhet og beredskap er blitt viktigere enn noen gang, blant annet på grunn av krigen i Ukraina, uten at Forsvarets tilstedeværelse er nevnt. Heller ikke i delkapittelet om nøkkelområder for samordnet planlegging, hvor både boligutvikling, transportinfrastruktur og tverrfaglig er samarbeid opplistet, er Forsvarets tilstedeværelse eller behov bemerket.

Planprogrammet ble lagt ut til offentlig ettersyn høsten 2024, men Forsvaret har ikke hatt innspill eller kommentarer (Sør-Varanger, 2024). Som omtalt i kapittel 3.1.2, ble Forsvarets manglende deltakelse i høringsrunden bemerket av en kommunal leder. Ni andre statlige og regionale aktører har i tråd med sine mandater gitt innspill: Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB), Kystverket, Sametinget, Statens veivesen, Mattilsynet, Finnmark Fylkeskommune, Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE), Fiskeridirektoratet og Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

I planbeskrivelsen av kommuneplanens arealdel 2018-2030, derimot, finnes både omtale av og medvirkning fra Forsvaret. Forsvarets arealbehov er viet et eget kapittel knyttet til skyte- og øvingsområdene i Vestfeltet og Østfeltet samt leirene og forlegningene i kommunen, med følgende kommentar: «Områdene tillates utviklet i tråd med forswarets behov» (Sør-Varanger, 2018a, s. 14).

I andre gangs høring av planbeskrivelsen for kommuneplanens arealdel, har Forsvarsbygg uttalt seg med både innsigelse, varsel om innsigelse og faglige råd/merknader (Sør-Varanger, 2018b). Innsigelsene handlet om arealformål og de varslede innsigelsene om endringer av forsvarsformål til næringsområde. Innspillene ble fulgt opp med et møte mellom kommuneadministrasjonen og Forsvarsbygg hvor man ble enige om en rekke punkter. Reviderte plandokumenter ble oversendt Forsvarsbygg, og innsigelsene ble trukket.

5.4.2 Bardu

I Bardu er det spor av en helt annen interaksjon mellom kommunen og Forsvaret i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel 2022-2032, ifølge tilgjengelige plandokumenter. I arbeidsperioden 2019-2021 ble det invitert til arbeidsverksted hvor organisasjoner, næringsliv, Forsvaret, ungdomsrådet, kulturliv, og andre ble invitert (Bardu kommune, 2022). Ansatte fra Forsvaret ble også invitert til møter der innbyggerne i Bardu sammen laget en overordnet analyse av Bardu-samfunnets sterke og svake sider og utformet forslag til mål og strategier.

Samfunnsplanen presenterer flere hovedmål som inkluderer Forsvaret. Ett av hovedmålene er at «Bardu kommune trekker til seg nye innbyggere og har et moderne og levende sentrum med attraktive møteplasser, aktiviteter og næringsliv» (Bardu kommune, 2022, s.19). Under rubrikken «Slik vil vi ha det i 2032», anfører punkt 2.5 at Bardu skal ha et mangfold av jobber, også kompetansearbeidsplasser, for ungdom, medflyttere og eldre. Den tilhørende rubrikken «Slik gjør vi det» beskriver at kommunen, næringslivet, landbrukets interesseorganisasjoner og Forsvaret sammen skal utarbeide en verktøykasse som skaper samhold og engasjement, og som skal stimulere til etablering og innovasjon, utnyttelse av lokale råvarer, involvering av ungdom og til å benytte pensjonister som ressurs. Rubrikken 2.7 under hovedmålet er at «Forsvaret er fortsatt aktivt til stede». I beskrivelsen av hvordan man skal gjør det, står det at Bardu kommune skal legge til rette for videreutvikling av Forsvaret i Bardu, samtidig som hensynet til natur og mennesker ivaretas. Hovedmålet «Godt samarbeid på tvers av sektorer og nivåer, dugnadsånd og frivillighet preger Bardu-samfunnet» har følgende punkt 3.2 Bardusamfunnet tar godt imot og integrerer nye innbyggere (Bardu kommune, 2022, s. 20). For å få dette til, skal Bardu kommune legge til rette for jevnlig møter med frivillige organisasjoner, Forsvaret, flyktningmottak og andre. Punkt 3.4 beskriver at: «I Bardu utfyller Forsvaret og lokalsamfunnet hverandre til det beste for alle». I den tilhørende rubrikken under «Slik gjør vi det», står det at Bardu kommune og Forsvaret skal sørge for at det blir bedre kommunikasjon og jevnlig møter/samarbeid på flere nivå. Punkt 3.5 angir at «Tilbud og tjenester er like for alle, både sivile og militære» (Bardu kommune, 2022, s. 21). For å få dette til, skal «Bardu kommunes og Forsvarets ordninger samordnes slik at det skapes aksept for alle i Forsvaret (både de som skal jobbe i Bardu i 1, 5, 10 og flere år) og reduserer fordommer om ulike grupper i Bardu-samfunnet».

Planbeskrivelsen til ny kommuneplanens arealdel 2018-2030 beskriver i innledningen at Forsvaret er en viktig arbeidsplass og premissleverandør for arealbruk og infrastruktur (Bardu kommune, 2017). Det er en av tolv opplistede hovedmålsettinger for arealutviklingen i kommunen å prioritere Forsvarets behov for tilstedeværelse. Setermoen skytefelt på 152 km² er blant Forsvarets viktigste klasserom for utdanning av operativt personell og er viet et kort delkapittel. Et delkapittel redegjør for at nyere regulerings- og områdeplaner for skytefelt, Artillerileiren og Setermoen leir er utarbeidet av

Forsvarsbygg. Forsvarsbygg har deltatt på møter, workshops og regionalt planforum, ifølge dokumentet, men ikke kommet med høringsinnspill. Forsvaret har nok et kort delkapittel hvor det står: «Forsvarets arealbehov for trening av hær-, luft- og sjøavdelingene kan, med utviklingen av Forsvaret, bli større i fremtiden. Det anses viktig at forswarets fremtidige behov blir koordinert mot annen aktivitet i fylket. Forsvaret er en viktig premissleverandør i utviklingen av Bardusamfunnet både som største arbeidsgiver og som eier og/eller forvalter av store areal med og uten bygningsmasse» (Bardu kommune, 2017, s.28). Arealplanen beskriver også hvordan Forsvarets tilstedeværelse har innvirkning på energibruken og klimagassutslipp i kommunen, og at Setermoens kompakte struktur med gåavstander mellom leiren, boligområder og viktige nærings- og servicefunksjoner. En slik struktur med «trivelig tettstedsutvikling» og mindre motordreven transport skal videreføres i arealarbeidet fremover. I oppstarten av kommuneplanens arealdel, kom Fylkesmannen, NVE og Statens vegvesen med innspill på vegne av regionale og statlige myndigheter.

5.4.3 Målselv

Målselv arbeidet i 2022 med et kunnskapsgrunnlag for kommunal planlegging. I kunnskapsgrunnlaget er kapittel 4 viet næring, reiseliv, forsvar og sysselsetting. I delkapittel 4.2 om Forsvaret står det at «Forsvarets betydning for næringslivet i Målselv er betydelig. I tillegg til å være en stor arbeidsgiver er de en viktig kunde for private bedrifter av ulike slag. For eksempel er det flere lokale entreprenører som har Forsvarsbygg som en stor kunde. I tillegg til varer og tjenester Forsvaret som organisasjon legger igjen i lokalsamfunnet vil soldater, befal og sivilt ansatte være gode kunder for lokaler butikker og spisesteder som privatpersoner.» (Målselv kommune, 2022a, s. 10-11). Dokumentet nevner to kinotilbud, begge drevet av Forsvaret, Bardufoss lufthavn, som eies av Forsvaret, og brannstasjonen, som drives i samarbeid med Forsvaret. Brannstasjonen har bedre dekning enn loven pålegger kommunen. Det er forswarets virksomhet som utløser behovet og de stiller med ressurser i arbeidet. Kunnskapsgrunnlaget beskriver også kort «Totalforsvaret» og hva dette innebærer for sivil-militært samarbeid. Når arealstrategien skal utarbeides, sier rapporten om kunnskapsgrunnlaget at synliggjøring og ivaretagelse av forswarets nærøvingsområder bør drøftes.

Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2032 ble vedtatt i november 2022. I Målselv er Staten ved Forsvarsdepartementet den største næringsaktøren, beskriver planen, med hærens ledelse og store deler av Brigade Nord med ledelse og Bardufoss flystasjon i samlokalisering med Bardufoss lufthavn eid av Avinor (Målselv kommune, 2022b). Forsvaret er en viktig nasjonal aktør, med behov for areal til bygg og anlegg, logistikk og til øvingsvirksomhet. Disse behovene skal fremmes gjennom arbeid med revidering av arealdelen. Forsvarets tilstedeværelse gir også grunnlag for lokal verdiskaping og er en viktig ressurs i totalforsvaret for Midt-Troms, sier planen, og følger opp med at

totalforsvaret handler om drift av samfunnet i krig og krise. Krigen i Ukraina har synliggjort hvordan krigshandlinger rammer hele samfunnet. Kommunen vil tilrettelegge for fremtidig vekst og satsing på Forsvaret i kretsen Øverbygd, og områderegulering ble gjennomført i 2024 og 2025 for å tilrettelegge for helhetlig utvikling av lokalsamfunnet i og rundt Forsvarets utbygginger i området. Uten å nevne Forsvaret spesifikt skal kommunen arbeide med ulike satsinger på boligområder, fortetting og stedsutvikling. I 2024 ble det vedtatt at samfunnsdelen skal revideres.

Kommunal planstrategi for Målselv, utarbeidet i 2024, vektlegger Forsvaret når kommunens utfordringsbilde skisseres, med aldrende befolkning, vansker med å rekruttere og beholde kompetanse og lite variasjon i boligtilbudet (Målselv kommune, 2024a). «Forsvaret har i sin langtidsplan planlagt å øke sin tilstedeværelse i kommunen betydelig. Dette innebærer muligheter for økt befolkning og ytterligere sivil-militære samarbeid, men samtidig utfordringer rundt tilgang til boliger og tjenesteyting. Samtidig legger det beslag på store arealer og press på teknisk infrastruktur.» (Målselv kommune, 2024a, s.5) Et godt sivil-militært samarbeid med helhetlig samfunnsutvikling som grunn er blant faktorene som fremheves for at kommunen skal få en god utvikling fremover.

Forsvaret har ikke uttalt seg til planstrategi og planprogram for ny kommuneplanens samfunnsdel. Det har imidlertid ni andre statlige og regionale aktører, som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Mattilsynet, Statens vegvesen, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kystdirektoratet, Direktoratet for mineralforvaltning (DMF), Troms fylkeskommune, Sametinget og Statsforvalteren (Målselv kommune, 2024b).

I november 2023 vedtok Målselv kommune planprogram for ny kommuneplanens arealdel 2025-2037. Planprogrammet gjentar behovet for å samordne militære og sivile arealbehov i Øverbygd, hvor Forsvaret er en dominerende samfunnsaktør og betydelig arbeidsgiver (Målselv kommune, 2023a). «En utvidelse av forvaret skaper ikke bare behov for nye arealer til bolig og andre aktiviteter knyttet til forsvarets aktiviteter, men forventes å gi positiv effekt og aktivitet i det sivile samfunnet. I likhet med forsvaret har det sivile samfunnet behov for arealer, både med tanke på å utvikle lokalsamfunnet og skape levende bygder. Det handler blant annet om arealer til næringsvirksomhet, boliger og offentlig tjenesteytelse (Målselv kommune, 2023a). Samtidig understreker planprogrammet at Målselv, som vertskommune, vil legge til rette for at forsvaret forblir i kommunen. Til planprogrammet har Forsvarsbygg levert et høringssvar som understreker viktigheten av at forsvarssektorens interesser vektlegges i kommunal planlegging og at Forsvarsbygg blir tidlig involvert i saker som berører Forsvarets interesser (Forsvarsbygg, 2023). Utover denne generelle kommentaren, skriver Forsvarsbygg at det er tydelig at Forsvaret er ivaretatt i planprogrammet og at man i tiden fremover vil komme med arealinnspill. Ellers har Forsvarsbygg ingen kommentarer til planprogrammet.

Høringsutkastet for kommuneplanens arealdel 2026-2038 er lagt ut på høring og offentlig ettersyn juni 2026. Kommuneplanens arealdel utarbeides av Interkommunalt plankontor Midt Troms på vegne av Målselv kommune, og det er avholdt folkemøter, arrangert åpne kontordager, arbeidsmøter og konsultasjoner for å sikre medvirkning (Målselv, 2026). Det er ikke nevnt om Forsvaret har deltatt. Kommunen foreslår å sette av et område til næringsformål nær Øverbygd ettersom Forsvarets fremtidige økte aktivitet trolig vil kreve det. Det er ventet høyere boligvekst i kommunen i årene fremover på grunn av Forsvarets vekst. Forsvarets behov er boliger/kvarter i gangavstand fra leirene, butikker og skole/barnehage, sier planbeskrivelsen, og Forsvarets vekst vil utløse økte servicefunksjoner som også vil kreve flere boliger. Det stipuleres at det vil trenge 150 nye boenheter for nye ansatte i Forsvaret, men kommunen vet ikke eksakt hva behovet vil bli. En vekst i Øverbygd vil skape behov for store investeringer i vann og avløp, og det må settes av arealer til boliger, renseanlegg, høydebasseng med rørgate og grunnvannsbrønn for å møte befolkningsveksten. Det forutsettes at Forsvaret bidrar med oppgradering. Planbeskrivelsen skisserer følgende plangrep: 1. Forsvarets private kontraktsområder tegnes som hensynssoner i plankartet. 2. Forsvarsbygg utarbeider detaljreguleringsplan for Øverbygd, og 3. Forsvarsbygg og Målselv kommune samarbeider om ny områdereguleringsplan for Bardufoss leir og flystasjon. Det settes ikke av nye arealer til forsvarsformål da forsvarer har planer om å fortette innenfor arealene som allerede er avsatt til formålet, ifølge planbeskrivelsen som ligger til høring.

5.4.4 Oppsummering

Det er store ulikheter i hvordan de tre pilotkommunene omtaler Forsvaret i sine planer. I Sør-Varangers kommuneplanens samfunnsdel, som riktignok begynner å bli gammel, er Forsvaret kun overfladisk nevnt. Heller ikke i planprogrammet for ny samfunnsdel, som har pågått parallelt med Pilot forsvarskommune-prosjektet, er Forsvaret særlig bemerket. Forsvaret har ikke kommet med høringsuttalelser. Gjennomgangen bidrar til å forsterke inntrykket av at Sør-Varanger ikke på samme måte som de to andre pilotkommunene opplever seg som en forsvarskommune. I det minste er ikke Forsvaret viet særlig oppmerksomhet som betydelig samfunnsaktør i planverket, men mer som en aktør med arealbehov knyttet til leirer og skytefelt.

Målselv omtaler Forsvaret i langt større utstrekning i sine plandokumenter, men som en dominerende statlig aktør med stor betydning for næringsliv og lokal verdiskaping som kommunen gjerne ønsker å legge til rette for. Press på boliger og arealer beskrives noe ambivalent og er også en utfordring for kommunen. Kommunen har ikke sikker informasjon og arbeider etter anslag på boligbehov som vil følge forsvarsforsterkningen, og oppgradering vil være kostnadskrevende og krever medfinansiering i ett av utbyggingsområdene. Samtidig ser vi at det samarbeides lokalt om både kino og brannstasjon.

Omtale av Forsvaret i Bardu kommunes samfunnsdel skiller seg ut både i språk, omfang og innhold. Beskrivelsene ligger tettere på ideen om Forsvaret og kommunen som gjensidig avhengige av hverandre, der man sammen skal skape attraktivitet og bolyst. Ord som «medflyttere», «samhold», «engasjement» og «stedstilhørighet» er benyttet, samtidig som det poengteres at forsvarsansatte og øvrige innbyggere skal ha like tjenester. I tillegg nevnes arbeid med å øke aksept og motvirke fordommer mot hverandre. Bardus samfunnsdel fremstiller relasjonen til Forsvaret som en relasjon der begge parter skal både gi og ta, der de forsvarsansatte kanskje i større grad ses som sambygdingene enn noen man er «vertskap» for. Ifølge plandokumentene har Forsvaret blitt invitert til arbeidsverksted sammen med andre interessenter i kommunen. Forsvarsbygg har også deltatt på møter, workshops og regionalt planforum, i forbindelse med kommuneplanens arealdel fra 2017, men ikke kommet med høringsinnspill. Vi kjenner ikke til hvorfor, men det er mulig å se for seg at samhandling på disse arenaene har gjort formelle høringsinnspill overflødig.

5.5 Forsvarsbyggs rolle i planarbeid

Vår avgrensede kartlegging viser at Forsvaret først og fremst omtales og uttaler seg i forbindelse med arealplanlegging i kommunene. Vi har derfor sett nærmere på den formelle organiseringen av Forsvarets deltakelse i kommunal planlegging.

5.5.1 Forsvarsbyggs mandat

Det er Forsvarsbygg som i størst grad er involvert i det kommunale planarbeidet på vegne av Forsvaret. Forsvarsbygg ble opprettet i 2002 og er underlagt Forsvarsdepartementet. Samfunnsoppdraget er planlegging, anskaffelse, drift og avhending av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA) slik at Forsvaret kan gjøre jobben sin i fredstid, krise og krig. Forsvarsbygg forvalter nesten 13 000 bygg og anlegg, og de er i dag Norges største eiendomsaktør med 2438 ansatte i 2025 og hovedkontor i Oslo. Forsvarsbygg omtales som en beredskapsorganisasjon og som en del av Norges totalforsvar. Det vises gjennom visjonen: «Vi bygger forsvarsevne hver dag».

Hovedoppgaven til Forsvarsbygg er å bidra til at den militære bruksverdien for eiendommer, bygg og anlegg beholdes eller forbedres. Mandatet er angitt i hovedinstruksen, årlige tildelingsbrev og ulike retningslinjer. Verken hovedinstruksen eller tildelingsbrevene er eksplisitte på etatens rolle overfor forsvarskommunene i kommunalt planarbeid. Styringsdokumentet *Retningslinjer for eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren* er det av styringsdokumentene som tydeligst angir hvordan Forsvarsbygg skal arbeide opp mot kommunenes plansystem. I eldre retningslinjer, som retningslinjene fra 2008 og 2010, er det spesifisert at Forsvarsbygg har ansvar for å forankre forsvarssektorens interesser i sivil planverk. Der forsvarssektoren har vitale

interesser skal Forsvarsbygg medvirke aktivt i kommunal- og fylkeskommunal planlegging og selv ta initiativ til kommunedelplaner og reguleringsplaner. Den uttalte hensikten er å sikre at bruksmulighetene ved forsvarssektorens anlegg og øvingsområder ikke forringes av sivil aktivitet i nærområdet og at sivil infrastruktur utvikles for også å tilfredsstille forsvarssektorens behov. Forsvarsbygg får også ansvar for å koordinere og ivareta sektorens interesser av beredskapsmessig eller sikkerhetsmessig karakter i sivile arealplansaker (s. 23 og 24).

I retningslinjene fra 2025 er denne oppgavebeskrivelsen tatt ut, men må likevel forstås å inngå i den mer generelle oppgavebeskrivelsen til Forsvarsbygg, ifølge en leder i etaten. De gjeldende retningslinjene har imidlertid et eget avsnitt om kommunalt samarbeid. Her fremheves det at det skal «sikres et konstruktivt og effektivt samarbeid mellom Forsvarsbygg og kommunene i forbindelse med boligbygging, som ivaretar både forsvarssektorens behov og samfunnets krav til bærekraftig by- og stedsutvikling. Forsvarssektoren skal bidra til lokal vekst og utvikling samtidig som det sikres boliger til forsvarsansatte på en effektiv og bærekraftig måte» (s. 9).

5.5.2 Forsvarsbyggs kontaktflate med kommunal planlegging

I praksis ivaretar Forsvarsbygg Forsvarets arealbruksinteresser i saker som behandles etter plan- og bygningsloven. Forsvarsbygg er høringspart i saker som omhandler arealbruk og fremmer innsigelser dersom et planforslag utfordrer militære interesser. Rollen som innsigelsesmyndighet er gjengitt i Kommunal- og distriktsdepartementets retningslinjer for innsigelsesinstituttet, i vedlegg til Rundskriv H/2-14 (Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven pr. januar 2021).

Internt i Forsvarsbygg er oppgaven med å ivareta Forsvarets arealbruksinteresser i sivil arealplanlegging tildelt arealplanavdelingen, som tilhører Eiendomsforvaltningsavdelingen. Arealplanavdelingen består i dag av 13 ansatte. I tillegg til å ivareta oppgaven som høringspart til sivile planer og tiltak, har avdelingen oppdrag om å utarbeide reguleringsplaner for Forsvarets etablissementer og interne arealbruksutviklingsplaner (leirplaner). Arealplanavdelingens oppdrag dekker hele landet. Oppgavefordelingen internt på avdelingen innebærer at de enkelte saksbehandlere i hovedsak håndterer hvert sitt geografiske område, men med støtte fra andre i avdelingen. Sakene innenfor de geografisk inndelte områdene favner hele spekteret av plan- og utbyggingssaker, fra regionale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner, og nabovarsler. I den geografiske inndelingen inngår også saker eksempelvis etter naturmangfoldloven (verneplaner) og havne- og farvannsloven (tiltak i sjøområder). Konesjonssaker for utbygging av vindkraft og solkraftanlegg ivaretas av et eget landsdekkende team.

Forsvarsbygg har utarbeidet en veileder i arealsaker, kalt «Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging», fra 2017 (Forsvarsbygg, 2017). Veilederen er et verktøy for kommunale arealplanleggere i kommuner hvor forsvarssektoren har eiendommer, installasjoner eller virksomhet som gir konsekvenser for kommunens arealplanlegging. Veilederen er ment som et bidrag til kunnskap i kommunene om Forsvarets behov i arealplansammenheng, slik at arealkonflikter kan avverges i en tidlig fase.

Det finnes ingen veileder for kommuneplanens samfunnsdel, og dette er heller ikke vurdert, ifølge en leder i Forsvarsbygg, ettersom man mener veilederen som foreligger også har verdi som kunnskapsgrunnlag for kommuneplanens samfunnsdel, til tross for at veilederen nå ikke går konkret inn i de mer overordnede samfunnsmessige temaene som samfunnsdelen skal inneholde. På spørsmål om hvorfor Forsvaret oftere uttaler seg til kommuneplanens arealdel enn samfunnsdel, svarer lederen:

«Det er riktig at våre innspill i hovedsak er rettet inn mot planene som regulerer den fysiske arealbruken. Årsaken til dette er at det i hovedsak vil være kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner, at planvedtakene får juridisk virkning for arealbruken. Selv om samfunnsdelen nå også formelt sett kan gi bindende virkning for arealbruken, utløser den etter vårt skjønn sjeldnere identifiserbare konfliktpunkter knyttet til arealbruk. Våre innspill til samfunnsdelen har derfor også en mer generell tilnærming, hvor vi i større grad nøyer oss med å redegjøre for de vedtatte ambisjonene for militær utvikling i den angjeldende kommunen, snarere enn å konkretisere mulige konfliktpunkter.»

(leder i Forsvarsbygg)

Det finnes imidlertid en veileder for Forsvarsbyggs rolle som kulturminnefaglig rådgiver og forvalter av nasjonale forsvarsanlegg og festningsverk. Veilederen for dette arbeidet heter «Bærekraftig utvikling av våre nasjonale festningsverk». Årsaken til at denne veilederen nevnes her, er at veilederen beskriver møtet mellom det sivile og militære på en ganske annen måte enn i arealveilederen. Her beskrives festningsverkene som en arena der historien møter samtiden og det sivile samfunnet møter Forsvaret. Festningene skal være attraktive besøksområder og Forsvarsbygg skal legge til rette for en utvikling som skaper yrende liv og tilbyr opplevelser til turister og lokalbefolkning. Lokalt næringsliv, sosiale hensyn og lokalbefolkningens synspunkter fremheves, og forsvarssektoren, som forvalter av kulturarv og kulturminner, har derfor en viktig rolle som brobygger, vertskap og tilrettelegger. «De beste utviklingsprosjektene drives i samarbeid med lokalsamfunnet. Det er her det sterke engasjementet og kunnskapen om muligheter og behov ligger», beskriver veilederen (Forsvarsbygg, u.å.).

5.5.3 Oppdragsstyrt innsats

Arealveilederen er ment som et bidrag til kunnskap til kommunene om Forsvarets behov. Med dette følger en vektlegging av Forsvarets interesser i møte med kommunalt

planarbeid, og i mindre grad en vektlegging av kommuners behov og interesser. Slik de tidligere retningslinjene for eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren er formulert, har også retningslinjene først og fremst utgangspunkt i Forsvarets interesser. Engasjement i kommunalt planarbeid handler først og fremst om å sikre disse interessene i møte med det sivile samfunn.

Forsvarsbygg rapporterer ikke hvordan de arbeider med kommunal planlegging i sine årsrapporter og er heller ikke bedt om å gjøre det gjennom instruks eller tildelingsbrev. Det er også tidlig å si hva slags betydning de nye formuleringene i retningslinjene om konstruktivt og effektivt samarbeid om boligbygging og at forsvarssektoren skal bidra til lokal vekst og utvikling, vil ha. Dersom Forsvarsbygg skal involvere seg mer i forsvarskommunenes overordnede samfunnsplanlegging ut over arealhensyn kreves det en endring i etatens mandat, ifølge ledere i Forsvarsbygg.

«Forsvarsbyggs mandat handler kun om Forsvaret. Vi gjør ingenting før vi får oppdrag om det. Man kan selvfølgelig få helt tydelige oppdrag og mandat til å bidra inn, og får vi det, så gjør vi det. Det hadde ikke krevd mye. Det kunne vi gjort med de ressursene vi har i dag.»

(leder i Forsvarsbygg)

Regionalt har Forsvarsbygg hyppig kontakt med kommunene. Staten følger med på arealarbeidet i kommunene, ettersom dette kan ha konsekvenser også for Forsvaret. I intervju med en leder i Forsvarsbygg blir det forklart at dagens oppdragsstyring preger handlingsrommet Forsvarsbygg har i møtet med kommunene. At ikke Forsvarsbygg har mer konkrete innspill i kommuneplanenes samfunnsdel må ses i lys av dette.

«Det er helt naturlig, det er ikke en del vi mener noe om, og som Forsvaret sannsynligvis ikke vet at de burde mene noe om (...) Forsvaret driver med forsvarsting. Skal man se dypere på det og se flere aspekter, så ville man absolutt ha nytte av å være opptatt av hva samfunnsplan ville ha å bety for Forsvaret lokalt og regionalt. I dag vil man se mer og mer at folk som jobber i Forsvaret er opptatt av det som alle andre er opptatt av; at det skal være et godt sted å være. Men Forsvaret er litt preget av at du blir beordret et sted og der har du det du trenger, den beordringstankegangen. Samfunnet rundt er nå der, men det skal man ikke være så påvirket av (...) Forsvaret som etat ville ha godt av å ta inn over seg den påvirkningen Forsvaret kunne ha på samfunnet rundt.»

(leder i Forsvarsbygg)

Del 3

6. Refleksjoner og anbefalinger

Pilot forsvarskommune har synliggjort hvordan Forsvarets tilstedeværelse kan brukes mer aktivt i lokal stedsutvikling. Pilotarbeidet har imidlertid vært krevende, og foreløpig er resultatene begrensede. Både vertskommuner og Forsvaret har de siste årene vært under hardt press kapasitetsmessig med mange oppgaver som haster. Det har satt sitt preg på fremdriften i pilotarbeidet, særlig i tiden før de utnevnte pilotkommunene fikk bevilget midler til å følge opp arbeidet. Oppstarten av pilotarbeidet, der Distriktsenteret ble bedt om å gå i dialog med utpekte kommuner, kan også ha ført til at regionale aktører i mindre grad har blitt koblet på.

Som følgeforskere har vi møtt personer som har vært kritiske til piloten. Disse intervjudeltakerne har satt spørsmålstegn ved hva som er nytt ved pilotarbeidet og hva som kan komme ut av et slikt prosjekt. Slike kritiske stemmer er nyttige i ethvert utviklingsarbeid og bør ikke neglisjeres. Samtidig har piloten satt søkelys på forhold som etter vår mening kan forbedres, og som det er god grunn til å drøfte videre.

Som kapittelet om begrensninger og muligheter viser, befinner utfordringene seg på ulike nivåer, og de berører både funksjonell og emosjonell stedstilhørighet. Dels handler det om å forbedre busstilbudet fra leiren inn til sentrum, ta medflytteres behov på større alvor og å informere hverandre om kommende stillingsutlysninger. Dels handler det om risikoavlastning ved boligbygging, forståelse av totalberedskap, kommunenes arbeid for å involvere Forsvaret i relevante saker og Forsvarsbyggs mandat til deltakelse i kommunal planlegging. I dette avslutningskapittelet vil vi redegjøre for noen av våre refleksjoner rundt disse temaene.

6.1 Refleksjoner

Som følgeforskere har vi lagt merke til at Pilot forsvarskommune blir omtalt og vist til i en rekke sammenhenger. Tidvis har vi stilt spørsmål ved balansen mellom omtalen og ressursene som er stilt til rådighet for å oppnå konkrete resultater. Fremdriften i piloten ble bedre etter at midler ble stilt til rådighet, men det er fortsatt en diskrepans mellom det overordnede ambisjonsnivået og faktisk prioritering av pilotarbeidet. Ikke minst gjelder dette i Forsvaret. Vi har spurt flere forsvarsansatte om hvem som etterspør resultater fra piloten. Interessen ser ut til å være størst på lokalt og regionalt nivå. Vi tolker omtalen av piloten som et klart politisk ønske om å forbedre samarbeidet mellom Forsvaret og

vertskommunene og få flere forsvarsansatte til å bosette seg i nord. I et slikt lys er piloten en god start, men det trengs ytterligere innsats på området.

Det haster

Felles for de ulike problemstillingene er at de alle reises med det som på godt norsk kalles «sense of urgency». På samme måte som det er tverrpolitisk enighet om å styrke Forsvaret, er det også enighet på tvers av aktører i pilotkommunene om at de nevnte problemstillingene må tas på alvor. Denne insisteringen på at det haster er ikke like synlig til stede i intervjuer med aktører i Sør-Norge.

Begrunnelsen for at det haster varierer. Mens noen er opptatt av at vertskommunene ikke kompenseres for økte utgifter som følge av pendlende soldaters økte bruk av kommunale tjenester, er andre opptatt av at alt som kan styrke norsk forsvarsevne og totalberedskap må gjennomføres. Som grunnlag for sine resonnementer viser likevel intervjudeltakere til de samme politikkområdene: nordområdepolitikk og forsvars- og beredskapspolitikk. En slik felles forståelse av hastverk kan begrunne mer kraftfulle virkemidler eller satsinger.

Kommunal kapasitet er også et spørsmål om prioritering

Det vises ofte til begrenset kapasitet i vertskommunene. Fortellingen om kapasitetskrise kommer ikke bare fra kommunale aktører, men formidles også av forsvarsansatte. Vi har ingen grunn til å tvile på at pilotkommunene har mange oppgaver som skal utføres av et begrenset antall ansatte. Kommuneøkonomien har også være krevende de siste årene, noe de fleste lokalpolitikere i Norge har kjent på kroppen. Men selv om mange kommuner strever med å håndtere mengden av driftsoppgaver relatert til lovpålagte tjenester, er det fortsatt en viss utviklingskapasitet til stede. I den forbindelse merker vi oss at den generelle debatten om kommunenes samarbeid med Forsvaret ofte handler om beredskap og bistand til Forsvaret ved en kritesituasjon. Slike temaer er naturlig nok kritisk viktige, og det er bra at kommunen kan prioritere innsats. Men dersom vi mener alvor med at forsvarsevne og beredskap dannes og vedlikeholdes i et fellesskap mellom Forsvaret og lokalsamfunnene, må dette få praktiske konsekvenser. Det samme gjelder dersom nordområdestrategiens formulering om at Forsvaret styrker seg best i samspill med sivilsamfunnet skal forstås som mer enn en overordnet ambisjon. Da må både kommunene og Forsvaret prioritere kapasitet og ressurser til å utnytte den kraftige motoren forsvarsløftet kan være for utvikling av kommuner i nord.

Se til Sverige

Vertskommuners kostnader som følge av pendlende soldaters økte bruk av kommunale tjenester, tematiseres av flere intervjudeltakere. Noen viser til vertskommunetilskudd for fengelskommuner, der det gis øremerkede midler til merkostnader knyttet til kommunale helse- og tannhelsetjenester. Diskusjonen om vertskommuners ansvar og kostnader har også vært tematisert i forbindelse med større, samfunnskritiske industriprosjekter. Ser vi

til Sverige, er det nylig foreslått ytterligere tiltak og virkemidler for kommuner som huser aktivitet av avgjørende betydning for landet. Det svenske Accelerationskontoret står bak elleve forslag som skal bidra til å avhjelpe vertskommuners økonomiske utfordringer rundt boliger, infrastruktur og velferdstjenester.⁴ Tiltakene skal redusere kommunenes risiko og styrke samspillet mellom stat, kommune og næringsliv. De skal også bidra til en mer langsiktig og stabil samfunnsutvikling. Her er det inspirasjon å hente, både til konkret politikkutforming, og til å se utfordringene Pilot forsvarskommune tematiserer i et nordisk perspektiv.

Forsvaret oppleves som mer frakoblet lokalsamfunnet

En gjennomgående bekymring fra sivile intervjudeltakere er at Forsvaret oppleves som mer frakoblet lokalsamfunnet enn tidligere. Mange vil nok påpeke det paradoksale ved at denne opplevelsen oppstår i en tid der argumenter for at Forsvaret burde vært tettere på sivilbefolkningen, er gode. Fra forsvarsansatte har vi hørt flere motforestillinger mot påstanden om at Forsvaret er seg selv nok. Dels mener de forsvarsansatte dette handler om at innbyggere mangler forståelse for tett program og krevende opplæringsløp, dels pekes det på at slike påstander ikke er noe nytt. Vi har ikke data som kan si noe om hvor representative intervjudeltakeres bekymring for et mer distansert forsvar er, eller hvorvidt dette har endret seg over tid. Men vi vil likevel påpeke at en slik opplevelse bør tas på alvor. I en tid der det stadig understrekes at sivilsamfunnet skal understøtte militær innsats, og der «motstandsdyktige lokalsamfunn» er en forutsetning for beredskap, må Forsvaret gjøre hva de kan for å gå i dialog med lokalsamfunn om egen aktivitet, begrensninger for deltakelse og ønsker om å være en medspiller for vertskommunen.

Rom for mer samfunnsdeltakelse

Flere intervjudeltakere fra Forsvaret, herunder Forsvarsbygg, peker på at det er rom for mer samfunnsdeltakelse. Enkelte hevder at det som mangler er klare oppdrag. Kapasitet og kompetanse er allerede på plass, men mandatet er for utydelig og handlingsrommet lokalt for lite. Også her spenner konkrete eksempler vidt. Mens noen viser til få rapporteringskrav om samfunnskontakt og bidrag til stedsutvikling, viser andre til det de betegner som en utdatert kultur der Forsvaret betraktes isolert fra samfunnet rundt. Slike stemmer peker på at totalberedskap, operativ evne og samfunnets samlede motstandskraft, samt infrastruktur med «dual use», betinger tettere samarbeid mellom Forsvaret og vertskommunene (se Nordvang m.fl, 2024, s. 3 for merknad om operativ evne).

Plan som rammeverk

I vår analyse av begrensninger og muligheter for at Forsvaret kan være aktør for stedsutvikling i distriktskommuner, har vi vært opptatt av Forsvarets deltakelse i

⁴ [Accelerationskontoret föreslår: Så kan staten underlätta för kommuner att säga ja till stora industrietableringar - Accelerationskontoret](#)

kommunale planprosesser. Det er flere årsaker til at vi mener dette er et relevant spor å forfølge videre.

For det første er plansystemet kommunens viktigste verktøy for stedsutvikling og overordnet samfunnsplanlegging. Skal Forsvaret være en aktør for stedsutvikling i distriktkommuner, ja, i kommuner for øvrig, byr plansystemet både på verktøy og arenaer for langsiktig og strukturert utviklingsarbeid. Flere intervjudeltakere har vært opptatt av risikoen for at Pilot forsvarskommune bare blir nok et prosjekt uten resultater som står seg over tid. Kritiske stemmer har poengtert at pilotprosjektet må kunne vise til «varige strukturer for samarbeid» dersom det skal kunne betegnes som vellykket. Vi vil hevde at en varig struktur for samarbeid allerede finnes i plansystemet.

I den avgrensede kartleggingen av omtale av Forsvaret i kommunalt planverk og av Forsvarets deltakelse i planprosesser, gjorde vi flere oppdagelser som overrasket oss. For det første var omtalen av Forsvaret i planene ofte begrenset. Det var færre eksempler på at kommuneplanens samfunnsdel omtalte Forsvaret som utviklingskraft og stedsutviklingsaktør enn vi hadde forventet. Det er med andre ord få kommuner som utvikler strategier og konkrete grep for at Forsvarets tilstedeværelse blir en motor for mer attraktive steder. Med tanke på kraften i forsvarsløftet og de potensielle samfunnsmessige ringvirkningene, bør kommunene her kjenne sin besøkelsestid.

For det andre er Forsvarsbyggs prioritering av arealplanlegging institusjonalisert. Forsvarsbygg har utarbeidet en veileder til kommunale planleggere om Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging. Det finnes ingen tilsvarende veileder for samfunnsplanlegging. Begrunnelsen for at Forsvarsbygg heller ikke har vurdert en slik veileder, begrunnes med at kommuneplanens samfunnsdel sjeldnere «utløser [...] identifiserbare konfliktpunkter». Uttalelsen kan forstås som et uttrykk for at Forsvarets deltakelse i kommunal planlegging ikke handler om å spille lokalsamfunnet godt og ivareta forsvarsansattes livskvalitet på arbeidssstedet, men mer snevert begrenser seg til mulig konflikt rundt arealbruk. Dessuten er en ensidig vektlegging av arealspørsmål i strid med gjeldende logikk i plansystemet, ettersom samfunnsplanlegging skal legge rammene for arealbruk.

Som vår gjennomgang viser, finnes det også viktige unntak fra dette mønsteret. Bardu kommunes kommuneplan viser hvordan Forsvaret kan brukes som utviklingsimpuls og medspiller. Her veves Forsvarets tilstedeværelse inn som en del av fortellingen om stedet, og det er tydelige formuleringer om hvordan forsvarsansatte skal inkluderes i lokalsamfunnet. Slike eksempler er bakgrunnen for at vi anbefaler at Distriktsenteret tar initiativ til et midlertidig nettverk av samfunnsplanleggere fra forsvarskommuner. Nettverket bør også invitere inn deltakere fra Forsvarsbygg.

Intervjudeltakere ansatt i Forsvarsbygg gir uttrykk for at de selv anser mer deltakelse i overordnet samfunnsplanlegging som nyttig, rett og slett fordi «folk som jobber i Forsvaret er opptatt av det som alle andre er opptatt av; at det skal være et godt sted å være». Samtidig påpeker de at dette ikke er tydeliggjort i deres oppdrag.

Intervjudeltakere fra Forsvaret, Forsvarsbygg og vertskommuner er alle tydelige på at Forsvarsbygg er tydelig oppdragsstyrt, og at dette setter begrensninger på hvordan Forsvarsbygg kan bidra inn i lokal stedsutvikling. Som vist i de empiriske kapitlene i denne rapporten er flere likevel opptatt av Forsvarsbyggs mulige nøkkelrolle i spørsmål om stedsutvikling, selv om flere også er frustrert over det de betegner som en etat som for lenge har blitt målt på kostnadseffektivitet alene. I den forbindelse er det interessant å løfte frem endringen i Forsvarsbyggs retningslinjer for eiendom, bygg og anlegg:

«Det skal sikres et konstruktivt og effektivt samarbeid mellom Forsvarsbygg og kommunene i forbindelse med boligbygging, som ivaretar både forsvarssektorens behov og samfunnets krav til bærekraftig by- og stedsutvikling. Forsvarssektoren skal bidra til lokal vekst og utvikling samtidig som det sikres boliger til forsvarsansatte på en effektiv og bærekraftig måte.» (Forsvarsdepartementet, 2025, s.9).

Selv om Forsvarsbyggs retningslinjer er endret, gjenstår likevel spørsmålet om det er Forsvarsbygg alene som skal ha ansvar for Forsvarets deltakelse i kommunal planlegging. Her vil vi oppfordre kommunene til å utvikle arbeidsformer legger til rette for økt medvirkning fra forsvarsansatte. Et eget kommunalt utvalg etter modell fra de lovpålagte medvirkningsrådene, der forsvarsansatte og/eller vernepliktige kan komme med innspill til relevante saker, kan være et spor som er verd å forfølge.

Vi vil også minne om at forsvarskommuner er spredt over landet, og selv om det kan hevdes at det er særlig viktig å lykkes med bosetting av forsvarsansatte i nord, kan spredningen tilsi at nasjonale aktører bør ta et større ansvar for å utvikle kunnskap om arbeidsmåter og medvirkningsverktøy som partene opplever som nyttige i planarbeidet. Pilotens organisering, der Distriktssenteret har et operativt ansvar, mens Kommunal- og distriktsdepartementet og Forsvarsdepartementet fungerer som referansegruppe, er et utgangspunkt. Det er likevel ikke tilstrekkelig. I tillegg til Forsvarsbygg bør også regionale veiledningsaktører som fylkeskommunen og statsforvalter kobles på et slikt utviklingsarbeid.

Gjennom følgeforskningen har vi møtt gjentatte forventninger fra ulike hold om at Forsvaret må tydeliggjøre roller og mandat både internt og overfor omverdenen. Flere strever med å forstå hvem som har ansvar for hva, en utfordring flere forsvarsansatte viser stor forståelse for. Satt på spissen vises det til at forsvarsansatte som har mandat til

deltakelse ikke har lokal innsikt eller og emosjonell og funksjonell stedstilknytning. Motsatt har de som har stedstilknytning ikke tilstrekkelig mandat eller handlingsrom.

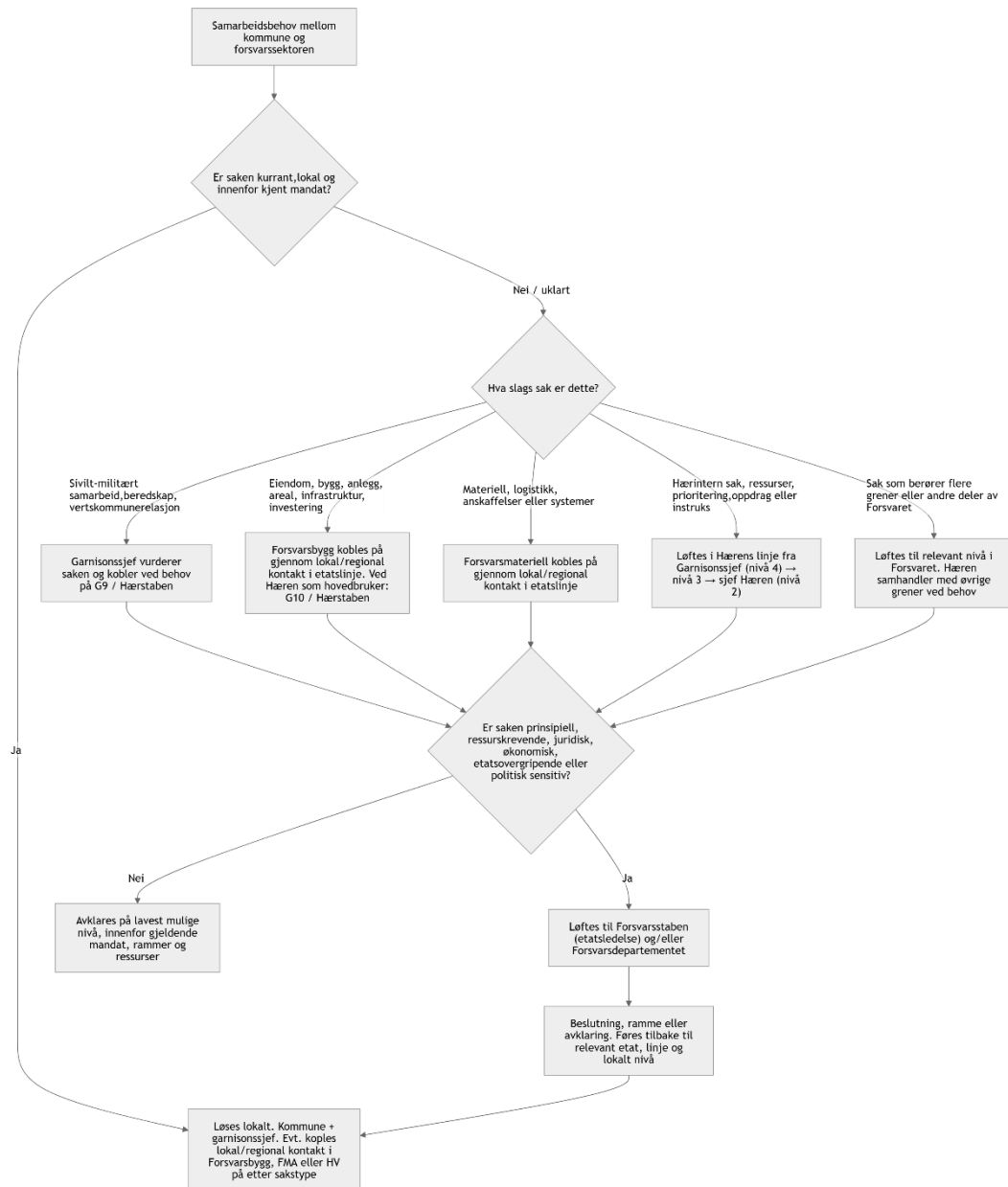
Forsvarets ulike ansikter

Vi har av flere blitt oppfordret til å lage et slags flytskjema som kan illustrere en tenkt saksgang i en forsvarskommune med tilstedeværelse fra Hæren. Med utgangspunkt i beskrivelser gitt av forsvarsansatte, har vi derfor laget en slik oversikt. Oversikten er empiriske basert og gir altså uttrykk for hvordan aktører forstår en saksgang. Dette kan avvike fra den formelle beslutningskjeden. Oversikten er også laget med utgangspunkt i en hærkommune, og strukturen vil være annerledes i kommuner som huser Luft- eller Sjøforsvaret.

Før figuren forklares, kan det være relevant å dvele litt ved behovet for en slik oversikt. Saksgangen illustrerer rett nok et komplekst system, men det er også grunn til å påpeke at forvaltningens kunnskap om Forsvaret trolig er lavere etter mange år med sikkerhetspolitisk ro. Det er flere år siden den geopolitiske situasjonen endret seg, men det tar tid før kjennskapen til Forsvarets oppbygning og behov blir allment kjent. Vi har gjennom følgeforskningen møtt frustrerte forsvarsansatte med klare ønsker om mer forsvarskompetanse blant potensielle samarbeidspartnere.

Så til figuren på neste side. Kommunens primære inngang er ofte garnisonssjefen, men garnisonssjefen representerer i hovedsak Hæren lokalt, ikke hele forsvarssektoren. Ved EBA-spørsmål går saken raskt mot Forsvarsbygg og eventuelt G10 dersom Hæren er hovedbruker. Ved materiellspørsmål går saken mot FMA. Ved sivilt-militært samarbeid, beredskap og vertskommunerelasjoner kan G9 være relevant rådgivnings- eller avklaringspunkt. Ved saker som er prinsipielle, ressurskrevende, juridisk krevende, økonomisk tunge, berører flere etater eller har politisk karakter, må saken som hovedregel løftes oppover i linjen eller til FD. Gjennomgående er det ønskelig at saken løses på lavest mulig nivå.

Det understrekes at forsvarssektoren har en rekke andre etater og aktører som kan være relevante i ulike sammenhenger.



Figur 1: Saksflyt ved samarbeidsbehov lokalsamfunn og Forsvar ihht. lokal forståelse

Medvirkning og symmetri

Det er også grunn til å peke på to andre forhold relatert til kommunale planprosesser som ikke kom frem i den avgrensende kartleggingen. Disse handler om medvirkning og symmetri.

Medvirkning i kommunale planprosesser handler om å gi innbyggere og andre berørte aktører mulighet til å uttale seg om og påvirke lokalsamfunnets utvikling. Medvirkning

har også en tydelig forankring i kommuneloven, der innbyggernes deltakelse i kommunale beslutningsprosesser blant annet er regulert gjennom lovpålagte råd. I datainnsamlingen har vi snakket med forsvarsansatte som mener mye om hvordan Forsvaret og kommunen de arbeider i kunne samarbeidet for et bedre lokalsamfunn, men som ikke har deltatt i kommunale planprosesser. Tilsvarende har vi intervjuet forsvarsansatte i sentrale stillinger som forteller at de aldri har involvert seg i kommunale planprosesser. Derimot har de noe erfaring fra regionale planer og mer overgripende prosesser som nasjonal transportplan. Her er det to poeng: For det første skulle man anta at Forsvaret selv ville være tjent med å få flere til å engasjere seg i lokal samfunnsutvikling. For det andre burde kommunene sørge for å innhente kunnskap og perspektiver på stedsutvikling fra forsvarsansatte i kommunen. Få distriktskommuner har den samme muligheten til å spørre en bataljon unge tilflyttere om hva som skal til for å gjøre kommunen til et godt sted å bo.

Spørsmål om symmetri er behørig behandlet i vitenskapelig litteratur om samarbeid. Ikke minst pekes det på at mangel på symmetri kan være en vesentlig barriere for samarbeid, og at asymmetri mellom aktører kan føre til manglende engasjement og forpliktelse. Gjennom oppdraget har vi tidvis satt spørsmålstegn ved hvorvidt vertskommunen oppfatter seg som likeverdig Forsvaret. Vi har hørt flere fortellinger om møter mellom kommuner og Forsvaret som i stor grad handler om at Forsvaret informerer, og vi har selv kjent oss små i møte med stramme uniformer og rette vinkler. Det er ikke så rart. Samfunnsoppdraget til Forsvaret er viktigere enn det meste. For et godt samarbeid om stedsutvikling er det likevel viktig at aktørene møtes på likefot. Da kan plansystemet være en egnet arena. Plan- og bygningsloven gir ikke bare kommunen betydelig makt og myndighet, men retter også oppmerksomhet mot hvordan folk og sted, samfunn og areal, civitas og urbs henger sammen. Denne sammenhengen er ikke bare begrunnelsen for Pilot forsvarskommune, men rommer også selve essensen i ideen om totalforsvar. Eller som en forsvarsansatt uttalte da hen ble spurt om Pilot forsvarskommune kunne styrke forsvarsevnen: «Ett hundre prosent. Hele Finnmark forsvaret Finnmark. Totalforsvar handler om å bygge robuste samfunn!».

6.2 Anbefalinger

Vi vil komme med følgende anbefalinger til Forsvaret, kommunene og til nasjonal politikkutforming.

Forsvaret bør

- Opprettholde de gode relasjonene mellom leirledelse og vertskommuner og forsterke disse gjennom økt deltakelse og forpliktende samarbeid.

- Vurdere om dagens personalpolitikk spiller på lag med målsettingen om mer varig bosetting av forsvarsansatte.
- Synliggjøre effekten forsvarsansatte bosatt lokalt har for operativ evne.
- Vurdere om garnisonssjefer eller andre lokalt ansatte bør få større handlingsrom og tydeligere mandat til å engasjere seg i lokal stedsutvikling
- Prioritere bosettingkoordinatorer for å ivareta medflyttere og familier
- Overveie å etablere lokalsamfunnskontakt i hver forsvarskommune
- Drøfte hvordan dagens forståelse av totalforsvar får betydning for Forsvarets deltakelse i lokal samfunnsutvikling, både med tanke på boligutvikling, lokalkunnskap og holdninger til lokalsamfunnet de er en del av.
- Gjennomgå hvordan Forsvaret kan bidra til lokal næringsutvikling gjennom anskaffelser, tjenester og drift
- Undersøke hvorvidt lokalbefolkningen betrakter Forsvaret som en åpen og aktiv medspiller i vertskommunene
- Vurdere om Forsvarsbygg skal utarbeide en veileder for samfunnsplanlegging. En veileder bør være relevant både for vertskommunene og Forsvarsbyggs egen deltakelse i planprosesser

Vertskommunene bør

- Invitere og involvere Forsvaret i kommunal samfunns- og arealplanlegging
- Vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å opprette egne medvirkningsorganer for vernepliktige
- Gå i dialog med fylkeskommunen for å forbedre transportløsninger mellom militærleirer og kommunesentrum
- Opprette nettverk som kan styrke medflytteres jobbmuligheter
- Differensiere mellom ulike målgrupper blant tilflyttere.
- Ta i bruk Husbankens virkemidler for boligbygging i distriktene
- Planlegge for boligbygging i sentrum eller i ordinære boligområder
- Arrangere fellesmøter og tilby tilflytterpakker for nye innbyggere
- Være bevisst ordførers rolle som samlende aktør med stor legitimitet
- Delta i et nasjonalt nettverk for planleggere i forsvarskommuner

Nasjonal politikktutforming

- Kommunal- og distriktsdepartementet bør vurdere om at Nordområdestrategiens overordnede mål om at «Nord-Norge skal ha livskraftige lokalsamfunn der folk ønsker å bo, og som bidrar til sikkerhet og beredskap» bør inngå i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, med klar forventning om aktiv deltakelse fra Forsvaret.

- Kommunal- og distriktsdepartementet bør vurdere om Husbankens virkemidler og rammer er tilstrekkelige for å nå målsettingen om at flere forsvarsansatte skal bosette seg i de nordlige forsvarskommunene.
- Forsvarsdepartementet bør vurdere om Forsvarsbygg gjennom tildelingsbrev skal bes rapportere på samarbeid med kommunene om boligbygging, lokal vekst og bærekraftig by- og stedsutvikling.
- Distriktssenteret bør sammen med KS ta initiativ til et nasjonalt nettverk for planleggere i forsvarskommuner.
- Distriktssenteret bør vurdere om det sammen med regionale veiledningsaktører skal igangsettes utviklingsprosjekter mer direkte rettet mot samfunns- og arealplanlegging i forsvarskommuner.
- Departementene bør utarbeide et kunnskapsgrunnlag for vertskommunekostnader
- Dersom kunnskapsgrunnlaget tilsier det, bør Kommunal- og distriktsdepartementet vurdere modeller for vertskommunetilskudd.
- Departementene bør vurdere om utvalgte etater og virkemiddelaktører bør få tilført økt kompetanse om Forsvaret.

Litteratur

Bardu kommune. (2022). *Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2032*.

[Vedtatt+plan+09.09.2022.pdf](#)

Bardu kommune. (2017). *Kommuneplanens arealdel 2018-2030. Planbeskrivelse*.

[Kommuneplanens arealdel – Planbeskrivelsen](#)

Berg, D., & Aure, M. (2015). *Med sans for sted - nyere teorier* (pp.13-29). In M. Aure, N. G. Berg, J. Cruickshank, & B. Dale (Eds.), Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Departementene (2025). *Norge i Nord. Nordområdepolitikken i en ny virkelighet*. [Norge i Nord – Nordområdepolitikken i en ny virkelighet](#)

Departementene. (2024). *Regjeringens tiltaksplan for anerkjennelse, ivaretagelse og oppfølging av veteraner (2024-2028)*. [regjeringens-tiltaksplan-for-ankjennelse-ivaretagelse-og-oppfolging-av-veteraner-2024-2028.pdf](#)

Distriktssenteret. (2020). *Attraktivt – for hvem? Framtidas stedsutvikling*.

https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2020/01/Hefte_WEB.pdf

Distriktssenteret. (2015). *Bolyst: Innsats for økt stedstilhørighet gjennom prosjektbasert lokal samfunnsutvikling*. <https://distriktssenteret.no>

Dokka, M. (2024, 6. juni). *Forsvarets storsatsing: 750 nye boenheter skal bygges i Bardu*. Folkebladet. <https://www.folkebladet.no/nyheter/i/mP1Qll/forsvarets-storsatsing-750-nye-boenheter-skall-bygges-i-bardu>

Fauske og Strand. (2023). *Sluttårsaker blant militært personell i Forsvaret i 2021 og 2022*, FFI-rapport 23/01128. [Sluttårsaker blant militært personell i Forsvaret i 2021 og 2022](#)

Forsvaret. (2026a). *Høybuktmoen GSV*. <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/tjenestesteder/hoybuktmoen-gsv>

Forsvaret. (2026b). *Rena*. [Rena - Forsvaret](#)

Forsvaret. (2025a). *Skjold*. <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/tjenestesteder/skjold>

Forsvaret. (2025b). *Bardufoss*. <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/tjenestesteder/bardufoss>

Forsvaret (2025c). *Ørland*. [Ørland - Forsvaret](#)

Forsvaret. (2024). *Setermoen*. [Setermoen - Forsvaret](#)

Forsvarets forum. (2026). *Troms-kommuner får 23 millioner for å møte forsvarsutbygging*. <https://www.forsvaretsforum.no/bardu-forsvarsbygg-kommunepolitikk/troms-kommuner-far-23-millioner-for-a-mote-forsvarsutbygging/477293>

Forsvarsdepartementet. (2026). Prop. 68 S (2025-2026). *Forsvarsløftet – Økte rammer og prioriteringer i Langtidsplanen for forsvarssektoren*. [Prop. 68 S \(2025-2026\) - regjeringen.no](#)

Forsvarsdepartementet (2026). *Styrkt innsats for nordområda*. [Styrkt innsats for nordområda - regjeringen.no](#)

Forsvarsdepartementet (2025). *Retningslinjer for eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren*. [retningslinjer-for-eiendom-bygg-og-anlegg-i-forsvarssektoren-01.07.2025.pdf](#)

Forsvarsdepartementet (2010). *Retningslinjer for eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren*. [FOs retningslinjer for tjenestefeltet EBA](#)

Forsvarsdepartementet (2024). *Kraftfull satsing på eiendom, bygg og anlegg for Forsvaret*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/EBA/satsing/id3056098/>

Forsvarsdepartementet (2024). Prop. 1 S (2024-2025). For budsjettåret 2025 under Forsvarsdepartementet. [Prop. 1 S \(2024-2025\) - regjeringen.no](#)

Forsvarsdepartementet. (2023). Prop. 87 S (2023-2024). Forsvarsløftet – for Norges trygghet: Langtidsplan for forsvarssektoren 2025-2036. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-87-s-20232024/id3032217/>

Forsvarsdepartementet. (2021). *Forsvarets verdigrunnlag*. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forsvarssektorens verdigrunnlag/id2886672/?ch=1](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forsvarssektorens-verdigrunnlag/id2886672/?ch=1)

Forsvarsbygg. (2025a). *Uttalelse til varsel om oppstart og høring av planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2026-2036 – Åmot*. [Høringsuttalelse]. [Brev](#)

Forsvarsbygg (2025b). *Innspill til kommuneplanens arealdel Ørland kommune*. [Høringsutsegn] [v-a0ed486b_01f6_4f2f_8c1d_f3ebabb2fbf7-200201_1_A!d-1100092536!ILR2q9](#)

Forsvarsbygg. (2023). *Høringssvar - Varsel om oppstart av arbeidet med kommuneplanens arealdel og offentlig ettersyn av planprogram*. [v-b27cb650_363a_4a8b_acee_9e6cafa23ca2-20178_1_A!d-1100010540!XnHdaW](#)

Forsvarsbygg. (2021). *Høring – Forslag til kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 for Tjeldsund kommune*. [Høringsuttalelse] [Forslag til kommuneplanens samfunnsdel for Tjeldsund 2022-2034](#)

Forsvarsbygg (u.å.) *Bærekraftig utvikling av våre nasjonale festningsverk*. [Veileder.] [barekraftig-utvikling-veileder.pdf](#)

- Forsvarsbygg (2017). *Forsvarets arealbruksinteresser i planlegging*. [Veileder.] https://www.forsvarsbygg.no/eiendomsforvaltning/Veileder%20Forsvarets%20arealbruksinteresser%20i%20arealplanlegging.pdf/_attachment/inline/91d60e88-785d-4706-adfa-53774728f671:96efd6239106553918e7c31961657dab0ed35f62/Veileder%20Forsvarets%20arealbruksinteresser%20i%20arealplanlegging.pdf
- Friesinger, J. G., Haugland, S. H., & Vederhus, J. K. (2022). *The significance of the social and material environment to place attachment and quality of life: Findings from a large population-based health survey*. *Health Qual Life Outcomes*, 20, 135. <https://doi.org/10.1186/s12955-022-02045-2>
- Hauge, Å. L. (2007). *Identitet og sted: En sammenligning av tre identitetsteorier*. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 44(8).
- Hermansen, F. (2024). *Et helhetlig og fleksibelt lønns- og insentivsystem – sluttrapport fra Lønns- og insentivprosjektet*. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/lonn-insentiv>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023a). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023b). NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet: Likt ansvar – ulike forutsetninger*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). NOU 2020: 15. *Det handler om Norge: Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (H-2/14)* [Rundskriv] [H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/H-2/14/Retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven-regjeringen.no)
- Kosmo, T. (2024, 18. april). *Slik vil Målselv ruste seg for den massive forsvarsutbygginga som venter*. *Nye Troms*. <https://www.nyetroms.no/slik-vil-malselv-ruste-seg-for-den-massive-forsvarsutbygginga-som-venter/s/28-163-33344>
- Kårtveit, B., Karlstad, S. & Nygaard, V. (2025). *Opptapping av Forsvaret i Nord. Konsekvenser og muligheter i Nord-Norge med vekt på O6-byene med omland*. Rapport No. 20-2025 – NORCE Helse og samfunn. [Norce-HS-rapport-nr.-20-2025-0311.pdf](https://www.norce-helse.no/NORCE-HS-rapport-nr.-20-2025-0311.pdf)
- Langset, M., Opheim Ellis, I., Ståvi, J. M., Nilsen, J. K., Vinsand, G. & Loftsgarden, T. (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*. NIVI Rapport 2014:1.

- Mattsson Kämpe, K. M. (2024, 19. april). *Langtidsplanen for Forsvaret til behandling*. Folk og Forsvar. <https://folkogforsvar.no/langtidsplanen-for-forsvaret-til-behandling/>
- Meld. St. 9 (2024-2025). Justis- og beredskapsdepartementet. *Totalberedskapsmeldingen. Forberedt på kriser og krig*. [Meld. St. 9 \(2024–2025\) - regjeringen.no](#)
- Målselv kommune. (2026). *Kommuneplanens arealdel 2025 – 2037 Planbeskrivelse*. [Høringsutkast - Planbeskrivelse - Kommuneplanens arealdel 2026-2038 - Målselv kommune.pdf](#)
- Målselv kommune. (2024a). *Kommunal planstrategi for Målselv 2024-2027*. [Kommunal planstrategi for Målselv 2024-2027](#)
- Målselv kommune. (2024b). *Merknadsbehandling Innspill – planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel Målselv kommune*. [v-b27cb650_363a_4a8b_acee_9e6cafa23ca2-53281_1_A!d-1100028951!SYsyCR](#)
- Målselv kommune. (2023). *Kommuneplan arealdel 2025-2037 Målselv kommune Planprogram*. [Planprogram+KPA+Målselv_vedtatt+PMNU+7.11.23.pdf](#)
- Målselv kommune. (2022a). *Kunnskapsgrunnlag kommunal planlegging*. [Kunnskapsgrunnlag kommunal planlegging](#)
- Målselv kommune. (2022b). *Kommuneplanens samfunnsdel for Målselv kommune 2022-2032*. [Kommuneplanens samfunnsdel for Målselv kommune 2022-2032](#)
- Nordvang, E. U., Lindgren, P.Y., Hanson, T. (2024). *Pendle- og flyttemønstret i Forsvaret 2013-2023 – geografisk mobilitet blant militært personell*. Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). FFI-Rapport 24/01485.
- Oxford Research (2026). *Utredning av kommunenes kapasitet og kompetanse til planlegging etter plan- og bygningsloven*. [Upublisert] Rapport 12/25.
- Pedersen, & Skagestad. (2020). *En nordområdepolitikk om alt – eller ingenting?* Årgang 78, Nummer 4, side 490–499. Tidsskriftet-ip.no.
- Rottem, S. V. (2007). *Forsvaret i nord – avskrekking og beroligelse*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 48(1), 63–87. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2007-01-03>
- Sandkjær Hanssen, G. (2021). *(By)rom for meningsytringer?* Tidsskrift for samfunnsforskning, 62(4), 321–337. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-04-01>
- Skagestad, O. G. (2020). *Nordområdebegrepet og nordområdesatsingen*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 36(1), 22–33. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2020-01-02>
- Skoglund, K. A., & Straumsnes, M. (2024, 29. februar). *Boligsituasjonen i Forsvaret: Utilfredsstillende boforhold i Skjold leir*. NRK.

https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/boligsituasjonen-i-forsvaret_-utilfredsstillende-boforhold-i-skjold-leir-1.16771317

Statistisk sentralbyrå. (2024). 13235: *Flyttinger innenfor og mellom fylkene og mellom fylkene og utlandet (F) 2020–2023: Fraflyttingslandssdel og Nord-Norge* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/13235/>

Statistisk sentralbyrå (2023). *Sentralitetsindeksen*. Oppdatering med 2020-2024.kommuner. [Sentralitetsindeksen – SSB](#)

Statistisk sentralbyrå. (u.å.-a). *Åmot (Innlandet)*. Henta 20. mars 2026. [Kommunefakta Åmot – SSB](#)

Statistisk sentralbyrå. (u.å.-b). *Dielddanuorri - Tjeldsund (Troms - Romsa - Tromssa)*. Henta 20. mars 2026. [Kommunefakta Dielddanuorri - Tjeldsund – SSB](#)

Statistisk sentralbyrå. (u.å.-c). *Ørland (Trøndelag - Trööndeläge)*. Henta 8. april 2026. [Kommunefakta Ørland – SSB](#)

Sør-Varanger kommune. (2026). Kommunestyret. Sak 58/2026. [Utvidelse av Forsvarskommuneprosjektet](#)

Sør-Varanger kommune. (2025). *Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel*. [Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel](#)

Sør-Varanger kommune. (2024). *Høringsinnspill planprogram kommuneplanens samfunnsdel (2026-2038)*. [v-f5b9b30d_ecaa_4411_9365_42984d02d362-196494_1_A!d-1100094396!GX8Ifb](#)

Sør-Varanger kommune. (2018a). *Kommuneplanens arealdel 2018-2030. Planbeskrivelse*. [2004105_planbeskrivelsekpa2018-2030_010218.pdf](#)

Sør-Varanger kommune. (2018b). *Merknadsbehandling etter 2. gangshøring av kommuneplanens arealdel 2018-2030*. [notat-radmännens-merknadsbehandling-etter-2gangs-horing-kpa_010218.pdf](#)

Sør-Varanger kommune. (2014). *Sør-Varanger mot 2026 Kommuneplanens samfunnsdel 2014 – 2026*. <https://sor-varanger.kommune.no/tjenester/areal-og-samfunnsplanlegging/kommunale-planer/kommuneplanens-samfunnsdel/kommuneplanens-samfunnsdel-2014-2026/>

Tjeldsund kommune. (2025). *Forslag planbeskrivelse til kommuneplanens arealdel 2025–2037*. [Forslag Planbeskrivelse KPA 2025-2037\[1\].pdf](#)

Tjeldsund kommune. (2022a). *Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 – med arealstrategi*. [PowerPoint-presentasjon](#)

Tjeldsund kommune. (2022b). *Innspill og merknader til planprogram til kommuneplanens arealdel 2022-2034 for Tjeldsund* [Høringsutsagn].

[Merknadsbehandling](#)

Tjeldsund kommune. (2022c). *Planprogram - kommuneplanens arealdel 2022-2034*.

[Planprogram - kommuneplanens arealdel Tjeldsund kommune 2022-2034](#)

Utenriks- og forsvarskomiteen. (2026). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Forsvarsløftet – Økte rammer og prioriteringer i Langtidsplanen for forsvarssektoren*.

Innst. 440 S (2025-2026). [Innstilling](#)

Utenriksdepartementet & Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Styrking av nordområdepolitikken til regjeringa*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrking-av-nordomradepolitikken-til-regjeringa/id2998078/>

Vareide, K., Grønn, J. F., & Storm, H. N. (2022). *Evalueringsprogram for regional omstilling*. Telemarksforskning.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ff47bd541b5a4dd09a337e90387d1293/evaluering-av-omstillingsprogrammet-sluttrapport.pdf>

Vareide, K., & Nygaard, M. O. (2015). *Omstillingsbehov i kommunene i Troms: Indikatorer for omstillingsbehov og sårbarhet for kommunene i Troms*.

Telemarksforskning. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/omstillingsbehov-i-kommunene-i-troms/2746/>

Vestby, G.M. (2015). *Stedsutviklingens råstoff og resultat: Funksjonelle og emosjonelle relasjoner mellom mennesker og steder*. I M. Aure, N.G. Berg, J. Cruickshank & B. Dale (red.), *Med sans for sted. Nyere teorier* (s. 149–165). Bergen: Fagbokforlaget.

Viken, A., & Nyseth, T. (2009). *Kirkenes – a town for miners and ministers*. In *Place Reinvention* (1st ed., pp. 53–72). Taylor & Francis.

<https://doi.org/10.4324/9781315600574-4>

Viken, A., Granås, B., & Nyseth, T. (2008). *Kirkenes: An industrial site reinvented as a border town*. *Acta Borealia*, 25(1), 22–44. <https://doi.org/10.1080/08003830802302869>

Ørland kommune (2023). *Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034*. [kommuneplanens-samfunnsdel-2022-2034.pdf](#)

Ørland kommune (u.å.) *Merknadsbehandling Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034*.

[Høringsutsegn]. [v-a0ed486b_01f6_4f2f_8c1d_f3ebabb2fbf7-80331_1_A!d-1100040364!YWHung](#)

Ørland kommune. (u.å.-b). *Planprogram Kommuneplanens arealdel (2026-2038): Utkast etter 1.gangsbehandling*. [v-a0ed486b_01f6_4f2f_8c1d_f3ebabb2fbf7-123355_1_A!d-1100061067!zHyXpy](#)

Ørland kommune. (2024). *Arealstrategi: Langsiktig arealbruk i Ørland kommune 2026-2038*. (revidert 21. januar 2025). [Arealstrategi](#)

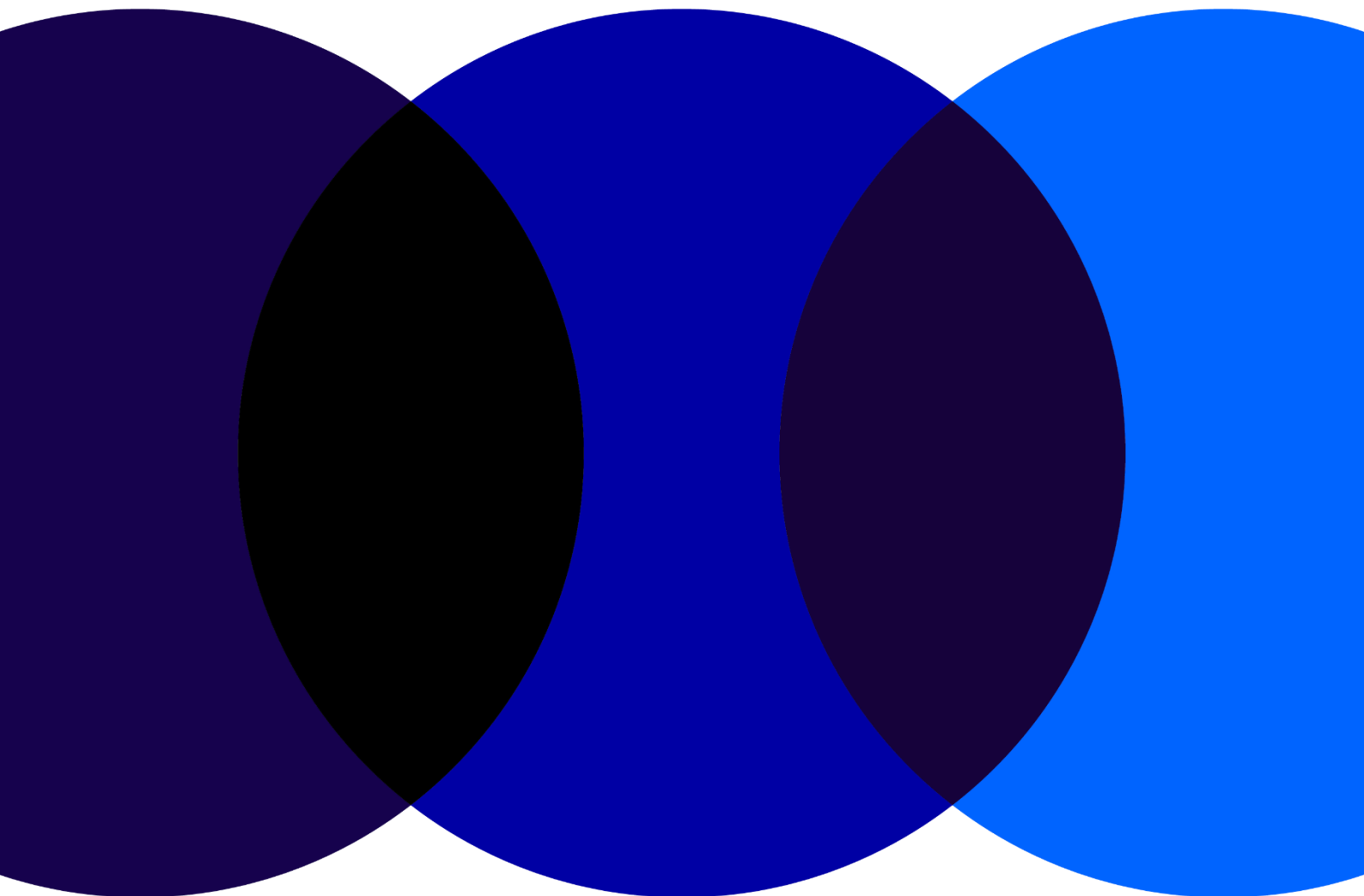
Ørland kommune. (u.å.-c). *Merknadsbehandling: Planprogram til Kommuneplanens arealdel 2026-2038 for Ørland kommune*. [Høringsuttalelse] [v-a0ed486b_01f6_4f2f_8c1d_f3ebabb2fbf7-123356_1_A!d-1100061067!rGsod4](#)

Åmot Kommune. (2025). *Planprogram kommuneplanens samfunnsdel 2026-2036*. [planprogram-kommuneplanens-samfunnsdel-2026-2036.pdf](#)

Åmot Kommune. (2023) *Retningslinjer for Samarbeidsrådet mellom Åmot kommune, Forsvaret, Forsvarsbygg og berørte naboer*. [Retningslinjer]. [retningslinjer-for-samarbeidsradet.pdf](#)

Åmot kommune (2017) *Kommuneplanens arealdel 2016-2030 for Åmot - Planbeskrivelse* (revidert 17. september 2025). [planbeskrivelse.pdf](#)

Åmot kommune. (2015). *Åmot 2030: Vilje til vekst*. Kommuneplan for Åmot. Samfunnsdelen. [kommuneplan-samfunnsdel.pdf](#)



OXFORD RESEARCH 

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

