



FORSVARET
Forsvarets høyskole

Miljøvern i Forsvaret – er det nok å unngå krig?

*En kvalitativ dokumentanalyse av
ambisjoner og føringer i perioden 1992-2020*

Lena Staffansson Aune

Masteroppgave
Forsvarets høyskole
vår 2021

Forord

Denne oppgaven er skrevet som avsluttende del av masterstudiet ved Forsvarets høyskole. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er produsert i studieåret 2020-2021.

I oppgaven ses det på miljøvern i Forsvaret i et historisk perspektiv. Det valgte utgangspunktet er 1992, et årstall som kan sies å være starten på den formaliserte historien for miljøvern i Forsvaret gjennom arbeidet med Forsvarets første miljøhandlingsplan. Den store FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro ble også gjennomført i 1992. Konferansen ble en miljøpolitisk milepæl, og oppfølgingsarbeidet har blant annet bidratt til utformingen av dagens FN-mål for en bærekraftig utvikling.

1992 var også året da jeg startet min miljøutdanning ved Umeå universitet. For egen del har jeg derfor opplevd det som meningsfullt og interessant å gå tilbake i tid for å følge miljøambisjoner fra et norsk perspektiv og i en forsvarskontekst.

Takk til Haavard Fosse og Espen Jargren for en unik mulighet og støtte underveis. Takk til veileder Tanja Mrgan for tilgjengelighet og konstruktive innspill, og takk til hjelpsomme kollegaer som har lest korrektur.

Torgrim, Elin og Ida – tack för att ni finns!

Nannestad, 14. mai 2021

Lena Staffansson Aune

Sammendrag

I denne oppgaven er ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i perioden 1992-2020 undersøkt. Innledningsvis er det gjort en beskrivelse av konteksten ut fra noen egenskaper ved Forsvaret som organisasjon og miljøvern som fagfelt. Deretter besvares oppgavens problemstilling; hva som karakteriserer ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i perioden 1992-2020, og hvordan de kan belyses ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv.

Metoden som er brukt er en kvalitativ dokumentanalyse av miljøvernrelatert innhold i langtidsplaner, iverksettelsesbrev, handlingsplaner og retningslinjer. Karakteristika for den undersøkte perioden er beskrevet ved hjelp av fire analysekategorier: sikkerhetspolitiske omgivelser, sektorprinsippet, sentral styring og Forsvaret som foregangsetat. For den organisasjonsteoretiske analysen er det valgt å se på ambisjoner og føringer i lys av et instrumentelt perspektiv, og de to institusjonelle perspektivene kultur og myte.

Fra empirien er det funnet at den studerte perioden kan deles i to når innholdet analyseres ved hjelp av de fire valgte kategoriene. Blant annet styrer Forsvarsdepartementet innledningsvis fagområdet med miljøhandlingsplaner med forholdsvis konkrete mål og tiltak, mens det fra 2009 gis ut mer generelle retningslinjer, samtidig som etatenes ansvar for egen virksomhetstyring og etablering av mål og tiltak betones. I det avsluttende kapittelet brukes kategoriene for å se på styringssignaler fra 2021 så langt, som kan indikere et nytt brytningspunkt og innledningen av en tredje periode for miljøvern i Forsvaret.

Den organisasjonsteoretiske analysen diskuterer Forsvaret som instrument for gjennomføring av politikk, sett fra perspektivet om forsvarssektorens ansvar for bidrag til nasjonale miljøpolitiske målsetninger. Diskusjonen peker på at typiske trekk ved Forsvaret, eller militære organisasjoner generelt sett, kan bidra til utfordringer med å implementere miljøpolitiske ambisjoner siden gjennomføring av reform og endring generelt er utfordrende.

Summary

This master thesis sets out to explore ambitions and guidelines for environmental protection in the Norwegian Armed Forces in the periode 1992-2020. Initally an understanding of the context is sought established, derived from organizational features of the Armed Forces and fundamentals of environmental protection. The problem of the thesis is answered by first describing characteristics of guidelines and ambitions for environmental protection, and then discussing and elucitdating the findings from an organizational theoretical perspective.

The chosen methodology is a qualitative analysis of content related to environmental protection in Long Term Plans, allocation letters, actions plans and guidelines. For the categorization of the content an analysis structure of four categories was chosen: the external security and political environment, the principle of sector-based politics for public administration in Norway, central mangement by the Ministry of Defence and the Armed Forces as a pioneer in environmental protection. Findings are then analysed in the light of an instrumental perspective and two institutional perspectives, culture and myth.

Based on the document analysis, the period studied can be divided into two parts with different characteristics. A turning point for the central mangement is indicated through a change in governance from detailed actions plans to general guidelines, emphazising the responsibility for the agencies of the Defence Sector to autonomously develop goals, objectives and measures for compliance. By applying the four analysis categories on trends from 2021 so far, a new turning point - and a third periode - for environmental protection in the Norwegian Armed Forces can be indicated.

The organizational analysis discusses the utility of the Armed Forces as an instrument of policy, considering the responsibility that government agencies has in contributing to national environmental policies and ambitions. The findings point out some challenges in implementing environmental policies and management systems, or indeed any reform, in military organisations.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 AKTUALISERING	1
1.2 OPPGAVENS FORMÅL	2
1.3 PROBLEMSTILLING	3
1.3.1 Begreper og definisjoner	3
1.3.2 Avgrensninger	4
1.4 DISPOSISJON	5
2 Metodisk tilnærming	6
2.1 DOKUMENTANALYSE	6
2.2 ANALYSEKATEGORIER	7
2.3 FORFORSTÅELSE OG KILDEANALYSE	9
3 Teoretisk grunnlag	11
3.1 ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV	11
3.1.1 Det instrumentelle perspektivet	12
3.1.2 Det institusjonelle perspektivet - kultur	12
3.1.3 Det institusjonelle perspektivet - myte	13
3.2 GRUNNLEGGENDE STYRINGSPRINSIPPER	14
3.2.1 Mål- og resultatstyring	14
3.2.2 Miljøstyring	15
4 Konteksten - miljøvern i Forsvaret	17
4.1 FORSVARET SOM ORGANISASJON	17
4.1.1 Formål og oppgaver	17
4.1.2 Organisering og spesialisering	18
4.1.3 Prinsipper for ledelse	19
4.2 MILJØVERN SOM FAGFELT	20
4.2.1 Miljø - det er oss og våre omgivelser	20
4.2.2 Internasjonal miljøpolitikk	22
4.2.3 Iverksetting av miljøpolitikk	23
5 Miljøvern i Forsvaret i to perioder – presentasjon og analyse	26
5.1 MILJØVERN I FORSVARET I PERIODEN 1992-2008	26
5.1.1 Sikkerhetspolitiske omgivelser	26
5.1.2 Sektorprinsippet	27
5.1.3 Sentral styring gjennom handlingsplaner og tiltak	29
5.1.4 Forsvaret som foregangsetat	31
5.2 MILJØVERN I FORSVARET I PERIODEN 2009-2020	35
5.2.1 Sikkerhetspolitiske omgivelser	35
5.2.2 Sektorprinsippet	36
5.2.3 Sentral styring gjennom retningslinjer og iverksettingsbrev	38
5.2.4 Forsvaret som foregangsetat	40
5.3 ANALYSE MED BRUK AV ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIV	43
5.3.1 Forsvaret som instrument	43
5.3.2 Betydningen av sterk organisasjonskultur	47
5.3.3 Miljøambisjoner som mote	50
6 Oppsummering og konklusjon	55
6.1 DET KONTEKSTUELLE GRUNNLAGET	55
6.2 SVAR PÅ OPPGAVENS PROBLEMSTILLING	56
6.3 TROVERDIGHET OG IMPLIKASJONER	58
Vedlegg A Begreper og definisjoner	1
Vedlegg B Dokumentoversikt	3
Litteraturliste	4



1 Innledning

1.1 Aktualisering

Norge har lovfestet hvilke klimamål som skal nås innen 2030 og 2050 (Klimaloven, 2017). Norges klimamål er meldt inn som nasjonal forpliktelse og bidrag til oppfyllelse av Parisavtalen. Parisavtalen ble vedtatt i 2015 under FNs klimakonvensjon og trådte i kraft 4. november 2016. Avtalen er ratifisert av så godt som alle FNs medlemsland, og skal sørge for en samlet global innsats for å begrense klimaendringene. Det felles målet er at den globale oppvarmingen ikke skal føre til en temperaturstigning på mer enn 2 grader Celsius, og helst ikke mer enn 1,5. Målet skal nås ved hjelp av nasjonale planer for utslippskutt som fornyes hvert femte år med forhøyede ambisjoner.

Norges ambisjon er å være klimanøytralt i 2030 og et lavutslippssamfunn i 2050 (Klima- og miljødepartementet, 2021). I regjeringens klimaplan for 2021-2030 konkretiseres målet for 2050 til en reduksjon i klimagassutslipp tilsvarende 90-95 prosent sammenlignet med 1990. For 2030 har Norge i samarbeid med EU meldt inn forsterkede klimamål til FN: Norges klimagassutslipp skal reduseres med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent sammenlignet med 1990-nivå. Det forsterkede klimamålet ble opprettet etter at FNs klimapanel ga ut en spesialrapport om virkningene av en global oppvarming på 1,5 grader. Rapporten belyser antatte effekter av en økning på 1,5 grader og hvor stor forskjellen kan være mot de effekter som beregnes å oppstå ved en oppvarming på 2 grader eller mer. Videre at en utvikling mot en maksimal oppvarming på 1,5 grader krever at null nettoutslipp oppnås til 2050, med andre ord at det må fjernes like mye CO₂ fra atmosfæren som det blir sluppet ut (IPCC, 2018; Klima- og miljødepartementet, 2021). Det er forventet at den norske klimaloven blir oppdatert for å samsvare med nivåene som presenteres i klimaplanen, slik at også det forsterkede klimamålet blir lovfestet.

Foreløpig har forsvarssektoren i liten grad blitt berørt av Norges forpliktelser i Parisavtalen. I ny langtidsplan for forsvarssektoren for perioden 2021-2024 vektlegges imidlertid regjeringens forpliktelse til å nå FNs bærekraftsmål (Forsvarsdepartementet, 2020b). FNs bærekraftsmål er en multinasjonal arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. En bærekraftig utvikling «skal ivareta de nåværende generasjoners behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Bærekraftsbegrepet forutsetter at det tas samtidige hensyn til sosiale, økonomiske og miljømessige aspekter. I henhold til langtidsplanen skal virksomhetene i forsvarssektoren arbeide målrettet og strategisk med bærekraft i planlegging og styring for å bygge opp under FNs bærekraftsmål (Forsvarsdepartementet, 2020b, s. 116). Norges klimamål og forventningene til Norge og

forsvarssektoren når det gjelder bidrag til FNs bærekraftsmål må derfor forventes å få fremtidig betydning for Forsvarets virksomhet.

Klimaendringenes kobling til sikkerhet har også fått økt aktualitet og med det økt innvirkning på Forsvarets hovedoppgave. For perioden 2021-2022 er Norge valgt inn i FNs sikkerhetsråd, hvor klimaendringer og sikkerhet er et av de områdene som Norge har valgt å prioritere for arbeidet (Regjeringen, 2020b). Sikkerhetsaspektet ved endringer i miljø og klima forventes å få økt fokus også under utarbeidelse av nytt strategisk konsept for NATO. I en nylig utgitt rapport bestilt av NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg er det gjort en utredning hvor klimaendringer er et av fem områder som er direkte knyttet til sikkerhet og NATOs rolle i verden (The Reflection Group, 2020). Anbefalingene i rapporten handler ikke bare om kunnskap om sammenhengen med sikkerhet, men også om tiltak for å minske egne utslipp der det er mulig og der det kan bidra til en forbedret robusthet. Rapporten peker blant annet på at allierte bør investere i grønn teknologi for å forbedre militær effektivitet og opprettholde fortrinn ovenfor motstandere, noe som kan indikere at nye utfordringer også gir også nye muligheter. Ny teknologi og innovasjon samt nyskapende bruk av teknologi kan være mulige områder for NATO sine medlemsland å bidra til alliansen på.

Samtidig som klima er på toppen av agendaen krymper tidsvinduet for å gjennomføre tiltak som kan bidra til å nå målet om global oppvarming på maksimalt 1,5 grader. En initial rapport forut for det kommende klimakonvensjonsmøtet i Glasgow i november 2021 viser at man med nåværende ambisjoner ikke ligger an til å klare dette. (UNFCCC, 2021). Ambisjoner kan imidlertid fortsatt forsterkes og meldes inn fram mot møtet. Beskrevne ambisjoner må imidlertid også omsettes i handling og faktiske tiltak. Året 2021 blir derfor et avgjørende år, og tiden frem mot 2030 et avgjørende tiår. Dagens handlinger og beslutninger vil bestemme fremtidig forhold mellom tiltak for å begrense klimaendringer og tiltak for å håndtere klimaendringenes effekter.

1.2 Oppgavens formål

Miljø- og klimaendringer er dagsaktuelle tema, liksom økt stormaktsrivalisering, teknologiutvikling og andre globale trender som vil påvirke hvordan Forsvaret løser sine oppgaver. Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvilken handlingsrom miljøvern som fagområde har hatt eller kan ha i en etat som Forsvaret, og hvilke faktorer som har vært styrende i spennet mellom politiske ambisjoner og faktiske realiteter. Dette gjøres ved at oppgaven vil se tilbake i tid på hvordan Forsvarsdepartementet, basert på nasjonale miljøpolitiske ambisjoner, har gitt føringer til Forsvaret i perioden 1992-2002. Tittelen *Miljøvern i Forsvaret – er det nok å unngå krig?* er både tenkt som en referanse til oppgavens tidfestede utgangspunkt på tidlig 1990-tall og samtidig et mulig utgangspunkt for et resonnement rundt

hvilken rolle miljøvern har eller kan ha i forsvarssammenheng. Ved FNs miljøkonferanse i Rio de Janeiro i 1992 ble blant annet handlingsplanen Agenda 21 fastsatt. Et av prinsippene i Agenda 21 er at krig er uforenelig med bærekraftig utvikling (UN, 1992). Hvis krig er det motsatte av bærekraftig utvikling, og det å unngå krig er Forsvarets hovedoppgave, så kan det virke nærliggende å konkludere med at ved å unngå krig ivaretar Forsvaret også miljøperspektivet.

Hvis man i stedet starter tankerekken med at Forsvarets fundament er å beskytte verdier det norske samfunnet er tuftet på, så kan det å ta miljøhensyn ses som en grunnleggende del av samfunnsoppdraget. Miljøhensyn i henhold til lovpålagte krav er en del av ansvarlig og forsvarlig forvaltning, noe som forutsettes ivaretatt som del av de generelle styringsprinsippene for statsforvaltningen. Det er også mulig å se for seg situasjoner hvor det å ta miljøhensyn, også utover lovpålagte krav, kan støtte opp rundt felles verdier på en måte som også kan bidra til å opprettholde og bevare Forsvarets legitimitet.

Den sikkerhetspolitiske ambisjonen for Forsvaret er heller ikke utelukkende å unngå krig, men å bevare norsk suverenitet og territoriell og politisk handlefrihet. Skal Forsvaret, som en del av statsforvaltningen, fremstå som et godt eksempel og understøtte regjeringens miljø- og klimapolitiske ambisjoner må det samtidig skje på en måte som best mulig ivaretar samfunnsnytte og måloppnåelse for Forsvarets hovedoppgaver.

1.3 Problemstilling

Opgavens hensikt er å undersøke Forsvarsdepartementets omforming av regjeringens miljøpolitikk til styringssignaler for Forsvaret i et historisk perspektiv. For et samlende utgangspunkt vil oppgaven først beskrive de kontekstuelle rammene for miljøvern i Forsvaret. Deretter vil oppgaven besvare problemstillingen ved hjelp av følgende spørsmål:

- *Hva karakteriserer ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i perioden 1992-2020?*
- *Hvordan kan ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i den undersøkte perioden forstås fra et organisasjonsteoretisk perspektiv?*

1.3.1 Begreper og definisjoner

I Forsvaret defineres miljøvern som «tiltak og forholdsregler som treffes for å unngå at det oppstår skade på naturressurser eller naturmiljøet» (Forsvaret, 2010). Dette beskriver primært tiltak for å unngå direkte miljøpåvirkning som konsekvens av den virksomhet som bedrives.

Forsvaret skal også etablere miljøstyring basert på metoden i den internasjonale standarden ISO 14001. Gjennom bruk av miljøstyringsmetoden forventes et videre syn på miljøpåvirkning, hvor ikke bare risiko for miljøskade fra egen virksomhet adresseres. Miljøstyring forutsetter en kartlegging av miljøpåvirkning som også tar hensyn til indirekte miljøpåvirkning, det vil si miljøpåvirkning som ikke står direkte under virksomhetens kontroll. Valg av leverandører og kontraktører og krav til innkjøpte produkter og tjenester er eksempler på områder hvor den indirekte miljøpåvirkningen er relevant. Gjennom krav i anskaffelsesprosesser forventes det også at offentlige virksomheter ikke bare unngår miljøskade og negativ miljøpåvirkning, men også bidrar til innovasjon og miljø- og klimavennlige løsninger (Miljødirektoratet, 2020a; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

I denne oppgaven brukes *miljøvern i Forsvaret* som et begrep som omfatter både miljøvern og miljøstyring. Miljøvern i Forsvaret og andre begreper og definisjoner som er av betydning for oppgaven presenteres i vedlegg A.

1.3.2 Avgrensninger

Avgrensninger for oppgaven er gjort gjennom valg av tidsperiode, valg av organisasjon og fagområde, valg av dokumenter for analyse og valg av analysekategorier.

Tidsperioden som undersøkes er fra 1992 til 2020. Årstallet 1992 er valgt på grunn av at det var året for FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, som blant annet resulterte i en global handlingsplan (Agenda 21) samt klimakonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold (Miljøverndepartementet, 1992). Det er også opptakten til sentral styring av miljøvern i Forsvaret gjennom Forsvarets miljøhandlingsplan som ble utgitt 1993, hvor det også angis at det er fra starten på 1990-tallet at miljøvern blir en prioritert oppgave for Forsvaret.

Valgt organisasjon er Forsvaret på etatsnivå, noe som innebærer at andre etater i forsvarssektoren eller lavere organisasjonsnivå i Forsvaret ikke er mål for oppgaven. Valgt fagområde, miljøvern, utgjør en avgrensning mot andre virksomhetsområder i Forsvaret.

Dokumentanalyse er valgt som metode, og de dokumenter som er valgt ut for analysen er både en metodisk og en praktisk avgrensning. Det er sett på ambisjoner og føringer som er presentert i ugraderte og offentlig tilgjengelige dokumenter; langtidsplaner, iverksettelsesbrev, handlingsplaner og retningslinjer. Siden tidsperioden er forholdsvis lang er det valgt fire tematiske analysekategorier for å belyse hva som kan beskrive kontinuitet eller endring for miljøvern i Forsvaret. Analysekategoriene er:

sikkerhetspolitiske omgivelser, sektorprinsippet, sentral styring og Forsvaret som foregangsetat. Analysekategoriene innebærer derfor en avgrensning i tematikk.

1.4 Disposisjon

Oppgaven er innledet i dette kapitlet med å aktualisere og beskrive tema samt å redegjøre for oppgavens problemstilling. I neste kapittel presenteres den metodiske tilnærmingen. For oppgaven er det gjennomført en dokumentanalyse av styrende dokumenter for den undersøkte perioden.

I kapittel 3 presenteres det teoretiske grunnlaget, dels de organisasjonsteoretiske analyseperspektivene som brukes kapittel 5.3, dels grunnleggende prinsipper for mål- og resultatstyring samt for miljøstyring i henhold til ISO 14001.

Konteksten for det undersøkte tilfellet er vurdert å være vesentlig for oppgaven. I kapittel 4 undersøkes derfor noen egenskaper ved Forsvaret som organisasjon og miljøvern som fagfelt, for å beskrive de teoretiske kontekstuelle rammene for miljøvern i Forsvaret.

Spørsmålene som skal bidra til svar på oppgavens problemstilling besvares fremfor alt i kapittel 5. Innledningsvis gjennom å belyse og diskutere hva som har vært kjennetegnende for miljøvern i Forsvaret i den utvalgte tidsperioden. Deretter gjennom å diskutere hvordan funn fra dokumentanalysen kan forstås gjennom de tre ulike organisasjonsteoretiske perspektivene. Oppgaven avsluttes med en oppsummerende konklusjon på problemstillingen og mulige implikasjoner for fremtiden.

2 Metodisk tilnærming

I dette kapitlet beskrives oppgavens metodiske tilnærming og de vurderinger som er gjort for gjennomføring av dokumentanalysen ved hjelp av analysekategorier. Sist i kapitlet diskuteres styrker og svakheter med oppgaven ut fra de etablerte forutsetningene og metodiske valg.

2.1 Dokumentanalyse

Oppgavens hensikt er å undersøke Forsvarsdepartements omforming av regjeringens miljøpolitikk til styringssignaler for Forsvaret i et historisk perspektiv. Det er søkt løst gjennom dokumentanalyse av styrende dokumenter for fagfeltet i en forholdsvis lang tidsperiode for å søke beskrive noen karakteristiske trekk. Det er valgt beskrivende spørsmål for å besvare problemstillingen for å se på innhold, variasjon og utvikling over tid (Jacobsen, 2018, s. 81-83).

Den beskrivende tilnærmingen innebærer at det ikke søkes svar på forhold om årsak og virkning. Det er heller ikke gjort noen forsøk på å kartlegge «det indre liv» i hverken Forsvarsdepartementet eller Forsvaret eller hvordan byråkratiske, politiske eller økonomiske prosesser har påvirket tekstenes innhold. Selv om interne forhold kan ha stor betydning for organisasjonell adferd, legges det i denne oppgaven mer vekt på det som må oppfattes som et omforent og ønsket sluttresultat i form av retningsgivende og/eller opplysende offentlig tilgjengelige dokumenter. Ønsket om å undersøke det som har blitt stående som departementets eller Forsvarets ansikt utad er også grunnen til at intervjuer ikke har vært aktuelt som undersøkelsesmetode.

Miljøvern er et lite fagfelt i Forsvaret, men fanger bredt faglig og faktisk - det ytre miljøet er alt rundt oss. Det er vurdert at både den organisasjonsmessige sammenhengen og det valgte fagfeltet, miljøvern, er vesentlig for det studerte tilfellet. For en bedre forståelse av konteksten innledes derfor oppgaven med å beskrive noen viktige karakteristika for Forsvaret som organisasjon og miljøvern som fagfelt.

Dokumentene som er valgt for gjennomføring av dokumentanalysen er ugraderte og offentlig tilgjengelige. Fullstendig liste over dokumentene er presentert i vedlegg B. De listede dokumentene har vært tilgjengelige med et unntak: Forsvarsdepartementets miljøhandlingsplan fra 1998. Den var et «ikke trykt vedlegg» til budsjettproposisjonen for 2009. Med det menes at vedlegget ikke ble fysisk sendt fram med budsjettproposisjonen, men skulle oversendes Stortinget på senere tidspunkt (Statskonsult, 2003).

Denne handlingsplanen har det ikke vært mulig få tilgang til¹, det er derfor brukt omtaler av handlingsplanen som framgår av rapporter utgitt av Statskonsult og Riksrevisjonen.

Dokumentanalysen startet med en gjennomgang av de utvalgte dokumentene. Basert på gjennomgangen ble den studerte tidsperioden delt i to: periode I fra 1992-2008 og periode II fra 2009-2020. Disse tidsperiodene samsvarer med perioder for forsvarssektorens langtidsplanlegging. Det er også forskjeller i de overordnede føringene fra Forsvarsdepartementet på miljøområdet som motiverer inndelingen i to tidsperioder. I den første perioden gis det ut miljøhandlingsplaner med mål og tiltak. I den andre perioden gis det oppdrag gjennom iverksettelsesbrev og ellers overordnede føringer gjennom retningslinjer.

Som støttedokumenter er det brukt resultatrapportering fra blant annet forsvarssektorens årlige klima- og miljøregnskap samt Forsvarets årsrapporter. I tillegg er det brukt noen eksterne evalueringer av Forsvaret slik som McKinsey-rapporten fra 2015 og Svendsen-utvalgets rapport fra 2020. Presentasjon og analyse av periodene i kapittel 5 avsluttes med en analyse basert på et organisasjonsteoretisk perspektiv. Utvalg av dokumenter til dokumentanalysen er i sin natur instrumentelle, og belyser derfor kun deler av de brukte perspektivene. For analysen og de institusjonelle perspektivene er det derfor brukt noen eksempler fra andre masteroppgaver som har studert Forsvaret som organisasjon.

2.2 Analysekategorier

Metodisk har tilnærmingen til dokumentgjennomgangen vært forholdsvis teoriuavhengig. Den er hovedsakelig gjennomført som en tematisk dokumentanalyse, hvor det er søkt etter miljø- og/eller klimarelaterte tekstavsnitt. For å håndtere tekstinnholdet i dokumentene og for å forenkle virkeligheten er det for det videre arbeidet brukt analysekategorier (Johannesen, Rafoss & Rasmussen, 2018).

Analysekategoriene som er vurdert som relevante for å beskrive innholdet i dokumentene er: sikkerhetspolitiske omgivelser, sektorprinsippet, sentral styring samt Forsvaret som foregangsetat. *Sikkerhetspolitiske omgivelser* handler om at Forsvarets omgivelser er politiske. Gjeldende sikkerhetspolitisk situasjon og Norges forhold til den er en avgjørende faktor for Forsvaret og Forsvarets oppgaver. Forsvaret som sikkerhetspolitisk instrument er tradisjonelt koblet til ivaretagelse av statssikkerhet, statens eksistens og suverenitet. Det tidligere skarpe skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet er imidlertid ikke lenger så skarpt (NOU 2016: 19, 2016, s. 28). Et bredere sikkerhetssyn som hensyntar innvirkningen av faktorer knyttet til politikk, økonomi, miljø og sosiale

¹ E-post til redaksjonen@dss.dep.no 07.12.2020 samt e-post til postmottak@fd.dep.no 22.02.2021 og 05.04.2021 samt telefonsamtale og e-post fra Forsvarsdepartementet henholdsvis 23.02.2021 og 27.04.2021.

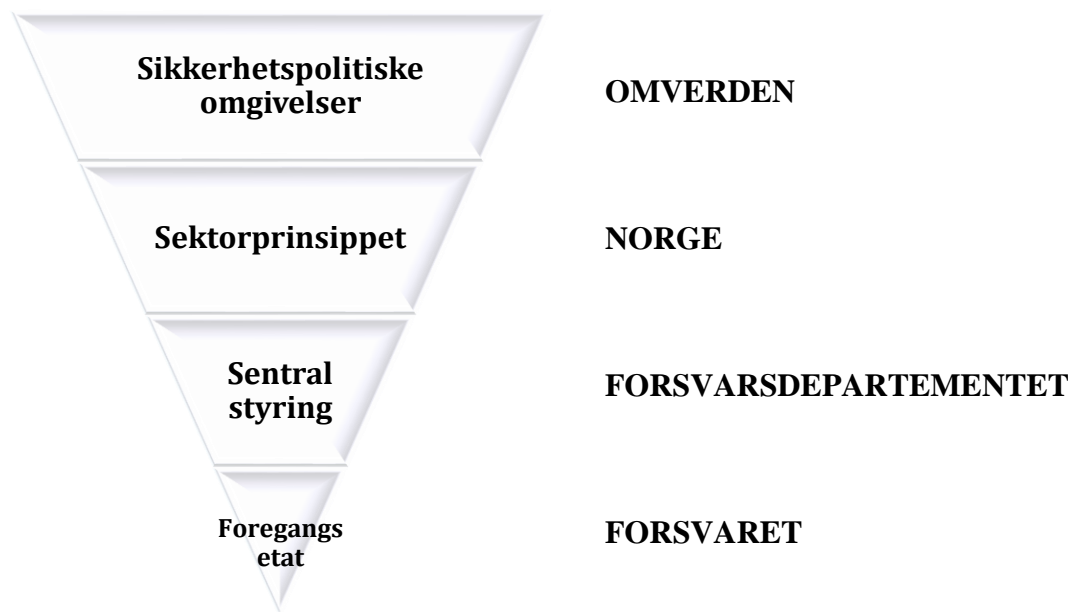
forhold omhandles i alle NATOs strategiske konsepter gitt ut etter den kalde krigen (NATO, 1991, 1999, 2010). Sikkerhetspolitiske omgivelser kan derfor også si noe om hvilket handlingsrom internasjonal og nasjonal miljøpolitikk kan forventes å ha og dermed hvilken innvirkning den kan ha på Forsvarets virksomhet.

Sektorprinsippet er et grunnleggende prinsipp for all forvaltning i Norge. Prinsippet er en metode for ansvarsfordeling basert på saksfelt og er koblet til statsrådenes ansvar for sitt felt og departement (Smith, 2015). Synet på og bruken av sektorprinsippet er derfor av spesiell betydning for et fagområde som miljøvern som i sin natur er sektorovergripende. Alle sektorer forventes å bidra til regjeringens miljøpolitiske ambisjon, selv om det er i Klima – og miljødepartementet fagkunnskapen finnes. Samtidig har fagdepartementet ingen egen utøvende virksomhet, men fører tilsyn med andre virksomheter. Man kan derfor hevde at det er utenfor fagdepartementet den viktigste gjennomføringen av miljøpolitikken skjer gjennom faktiske tiltak og handlinger.

Analysetemaet *sentral styring* sier noe om hvordan Forsvarsdepartementet har valgt å omsette miljøpolitiske føringer i oppdrag til Forsvaret, og hva som har vært prioriterte fokusområder.

Til sist er *Forsvaret som foregangsetat* brukt som analysekategori. Helt fra starten av den analyserte perioden har det vært en innretning og ambisjon at Forsvaret skal være en foregangsetat i å ta miljøhensyn (Forsvarsdepartementet, 1993a). Det er en ambisjon som samsvarer med Norges miljøpolitiske ambisjoner som ofte uttrykkes i form av ønsket om å være et foregangsland. En slik ambisjon kan ses både som idealistisk begrunnet og som et utslag av småstatsrealisme. Som småstat har Norge en utenrikspolitisk utsatthet og avhengighet til en regelstyrt internasjonal orden (Thorhallsson & Steinsson, 2017). Utsattheten kan sies å være bakgrunnen for at norsk sikkerhetspolitikk i lang tid har hvilt på tre hovedpilarer: FN, NATO og bilateralt samarbeid med USA (Larsen, 2018). Småstatens muligheter for politiske bidrag i multilaterale sammenhenger kan være å velge passe «myke» områder for å unngå motstand og dermed få uforholdsmessig stort gjennomslag for den politiske innsatsen (Thorhallsson & Steinsson, 2017). Miljøvernambisjoner kan derfor være en metode for å støtte opp under den globale rettsorden, og er en faktor som kan kobles tilbake til de sikkerhetspolitiske omgivelsene.

De fire analysekategoriene som brukes gjennom presentasjon og analyse av de to tidsperiodene illustreres i modellen i figur 1 som også angir hvilket nivå kategorien hovedsaklig hører til.



Figur 1. Analysekategorier brukt i oppgavens dokumentanalyse

2.3 Forforståelse og kildeanalyse

Opgavens formål og hensikt er basert på egen interesse og eget fagfelt, noe som har vært en forutsetning for gjennomførelsen. Egen forforståelse, med bevisste og ubevisste oppfatninger om temaet, kan imidlertid også være undersøkelsens største svakhet. Metodisk er det søkt å holde kritisk avstand ved at det benyttes beskrivende og undersøkende spørsmål, heller enn forklarende og avvikssøkende. Egen avstand til empirien krymper imidlertid til høyre langs tidsaksen og nedover i trekanten i figur 1.

Utvalget som er presentert er basert på egen fortolkning av relevans og en sortering av innhold ut fra en subjektiv vurdering. Det er lagt vekt på områder som beskrives som vesentlige i dokumentene. Selv der teksten har en redegjørende form, og tilsynelatende objektiv fremstilling, er det likevel et utvalg som er gjort og presentert og tolket. Videre er analysekategoriene oppstått som et resultat av denne tolkningen. Det kan vanskelig utelukkes at forutinntatte oppfatninger kan ha påvirket utvalgsprosessen og bidratt både til en blindhet for noen forhold og uforholdsmessig stor oppmerksomhet for andre. Analysekategoriene i figur 1 er valgt fordi de er vurdert å kunne belyse viktige aspekter, samtidig som de har bidratt til nødvending forenkling for å håndtere omfanget i tid. Det betyr også at viktige detaljer utenfor kategoriene kan ha blitt utelatt, eller ikke blitt synliggjort i tilstrekkelig grad. Oppgavens reliabilitet er i stor grad knyttet til at de valgte kategoriene er relevante for å fange vesentlige trekk og ikke bidrar til at andre viktige faktorer overses eller utelukkes.

Det å basere dokumentanalysen på ugraderte offentlige dokumenter er en praktisk avgrensning, men også en metodisk begrensning og svakhet. Graderte dokumenter og møtereferater kunne ha avdekket mer utfyllende og relevant informasjon. Samtidig er det en fordel at dokumentene er lett tilgjengelige for den som måtte ønske å ettergå arbeidet. I tillegg har de utvalgte dokumentene til hensikt å gi pålitelig og etterprøvbar informasjon. De er tilkommet som resultat av en antatt rasjonell prosess og under forvaltningsprinsipper som åpenhet og innsyn. Der hvor ekstern kommunikasjon har vært en del av dokumentenes formål kan det foreligge en fare for et ønske om å fremstå bedre enn man er. Dette kan føre til at man i større grad beskriver vilje og ambisjoner enn konkrete tiltak og handlinger. Resultatet kan være for overfladisk, eller at det beskrives forhold som er fjernt fra virkelighet. Basert på at åpenhet og legitimitet er viktige prinsipper i statsforvaltningen vurderes likevel kildenes opphav og innhold samlet sett som pålitelige og brukbare for oppgavens formål (Bratberg, 2017, s. 166-168).

Deler av det teoretisk baserte resonnementet kan eventuelt være overførbart til andre offentlige virksomheter, men det er ikke hensikten med oppgaven at konklusjoner skal være gyldige for situasjoner utenfor det beskrevne tilfellet. Validiteten for det gitte studerte tilfellet vurderes derimot som tilfredsstillende. Med de svakheter og begrensinger som er beskrevet er vurderingen at de studerte dokumentenes egenskaper samt tidsperiodens omfang gjør det mulig å bruke det utvalgte empiriske grunnlaget for å gjøre representative observasjoner og trekke troverdige og gyldige konklusjoner for det avgrensede og undersøkte temaet, miljøvern i Forsvaret i tidsperioden 1992-2020.

3 Teoretisk grunnlag

I dette kapittelet beskrives de tre organisasjonsteoretiske perspektivene som brukes som analyseverktøy i kapittel 5.3. Det gis også en kort redegjørelse for noen bærende styringsprinsipper for statlig styring generelt, samt for mål- og resultatstyring og miljøstyring.

3.1 Organisasjonsteoretisk perspektiv

Organisasjonsteori er teori for å forstå og forklare hvordan organisasjoner fungerer, og hvordan de forandres over tid (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll, 2014, s. 20). For en generell definisjon kan organisering beskrives som prosessen hvor aktiviteter koordineres innenfor organisasjonens rammer, og resultatet av prosessen er det som er en organisasjon (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 23). Teori kan defineres som et sett med antakelser om et fenomen, det vil si et verktøy for å forstå, forklare og forenkle virkeligheten (Johannesen et al., 2018, s. 29).

Fagfeltet organisasjonsteori er mangfoldig og har flere teoretiske retninger. Disse har utviklet seg både over lang tid og innenfor forskjellige vitenskapstradisjoner, slik som statsvitenskap, økonomi, psykologi, sosiologi og antropologi. De organisasjonsfaglige teoriene kan likevel sorteres i to hovedretninger: de modernistiske og de sosialkonstruktivistiske tilnærmingene (Røvik, 2007, s. 46-49). Den modernistiske tilnærmingen innebærer et rasjonelt syn på organisasjonen, og kan illustreres med Max Webers tanker om byråkratiet som organisasjonideal; et nøytralt, teknokratisk, lukket system som er forutsigbart og regelstyrt. Basert på Webers byråkratiskole skilte Henry Mintzberg på maskinbyråkratiet og det profesjonelle byråkratiet (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 84). Maskinbyråkratiet beskrives som strikt hierarkisk og kan eksemplifiseres med embetsverk og myndigheter. Det profesjonelle byråkratiet er mer organisert etter kompetanse og ekspertise, slik som sykehus.

Fremstilt som motsetning til den modernistiske tankegangen ble det fra 1960-tallet og utover etablert teorier basert på en mer sosialkonstruktivistisk tilnærming (Røvik, 2007, s. 52). Disse teoriene ser ikke organisasjonen bare som et redskap, men som en sosial konstruksjon av og med mennesker. Organisasjonen ses som et åpent system som er under innflytelse av sine omgivelser (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 155). Selv om ikke omverden kan påvirke organisasjonen direkte, så vil det være nødvendig for organisasjonens overlevelse å forholde seg til og respondere på den (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 175). For bedrifter er det ofte den økonomiske gevinsten som er det sentrale både for organisasjonens rasjonale og overlevelse. Offentlige virksomheter kan imidlertid forventes å respondere annerledes på sine omgivelser da de ikke har samme grunnlag eller incentiver for å skifte

markeder eller henvende seg til nye kundegrupper (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2017).

I en kompleks verden kan det være behov for flere perspektiver (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 25). For analysen i kapittel 4.3 er det valgt tre analyseperspektiver som kan utfylle hverandre. Det instrumentelle perspektivet med opprinnelse i den modernistiske tradisjonen og de to institusjonelle perspektivene kultur og myte, som i større grad er basert på sosiale aspekter og kontekst.

3.1.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet vektlegger evne til politisk eller sosial kontroll og klar organisasjonstenkning (Christensen et al., 2017, s. 24). Dette kommer til uttrykk gjennom formelle strukturer hvor faste rammer antas å styre organisatorisk adferd (Christensen et al., 2017, s. 25-26). Organisasjonskart, stillingsbeskrivelser og reglementer regulerer virksomheten. Den formelle organisasjonsstrukturen legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper kapasitet til å gjennomføre og realisere bestemte mål. Planlegging er viktig, og endringer bør planlegges og styres. Dette gjør organisasjonen til en enhetlig og rasjonell aktør og et egnet instrument for ledelse.

Det instrumentelle perspektivet består både av en hierarkibasert og en forhandlingsbasert tilnærming til problemløsning (Christensen et al., 2017, s. 25). I det hierarkiske perspektivet har ledelsen makt og kompetanse til å kontrollere beslutningsprosesser. I et forhandlingssyn tas det utgangspunkt i at beslutninger blir fattet mellom aktører med delvis motstridende interesser, noe som kan være aktuelt spesielt i organisasjoner som er sammensatte av underenheter med delvis motstridende mål, kunnskaper og interesser (Christensen et al., 2017). Kritikken mot den instrumentelle rasjonaliteten går blant annet på at den for ensidig setter søkelys på effekten av målstyring og koblinger til produktivitet og lønnsomhet (Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

3.1.2 Det institusjonelle perspektivet - kultur

Kulturperspektivet belyser betydningen av organisasjonskultur og hvordan kulturelle faktorer i en offentlig organisasjon kan påvirke holdninger og handlinger. Med organisasjonskultur menes her de sett av felles verdier, normer, og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene (Bang, 2019, s. 23).

Organisasjonskultur er således ikke noe man har men *er* (Christensen et al., 2017; Røvik, 2007, s. 59). Felles normer gir felles oppfatninger om hva som er passende, noe som styrer adferd. Sterk

organisasjonskultur kan gi sterkere sosialt fellesskap, men kan også gjøre en organisasjon mindre fleksibel og tilpasningsdyktig (Christensen et al., 2017). Hvis forsøk til endring eller reform går på tvers av det som oppfattes som passende vil endringen møte motstand. Det gjør at organisasjonens egenverdi skjermes mot fundamentale endringer. Moderate endringsforsøk som ikke strider mot den institusjonelle identiteten har derfor lettere for å bli akseptert (Fimreite, Lango, Læg Reid & Rykkja, 2014, s. 29). Denne motstanden kan være rasjonell når endringsforslag utfordrer grunnlaget for at noe fungerer godt, men også irrasjonell når motstanden er ubevisst knyttet til kultur (Røvik, 2007, s. 335-336). Bedriftskultur påvirker organisatorisk adferd og er derfor instrumentelt i sin natur, men kan i mindre grad etableres eller kontrolleres instrumentelt. (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 270).

3.1.3 Det institusjonelle perspektivet - myte

Denne vinklingen vektlegger hvordan dominerende normer og verdier i omgivelsene påvirker handlingsrommet for hva organisasjonen kan gjøre. Med en myte menes en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon (Christensen et al., 2017, s. 77).

Der det kulturelle perspektivet er koblet til den egne organisasjonens egenart og særpreg, så handler myteperspektivet om tilpasning til omgivelsenes forestillinger om hva som anses passende. Disse normene som er skapt utenfor organisasjonen kan kalles myter, og oppfatningen av hva som er passende vil endre seg gjennom skiftende trender (Røvik, 2007, s. 340). Modeller for styring som mål- og resultatstyring eller miljøstyring er eksempel på slike myter. Normative oppfatninger som at forandringsvilje, fleksibilitet og innovasjon er ønskelig for en organisasjon, og dermed noe som ønskes reflektert utad, kan også være eksempel på myter (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 28).

Det å tilpasse seg styringsidéer er en måte å nå aksept og legitimitet fra omgivelsene på. Rasjonaliserte myter eller organisasjonsoppskrifter er gjerne elastiske og universelt utformede for å kunne spres til og brukes av forskjellige typer av organisasjoner. Det gjør at de krever tilpasning til konteksten der de skal brukes (Røvik, 2007).

3.2 Grunnleggende styringsprinsipper

Grunnleggende styringsprinsipper for statlige virksomheters økonomistyring er fastsatt gjennom forskrifter (Bestemmelser om økonomistyring i staten, 2003; Reglement for økonomistyring i staten, 2003). Regelverket skal blant annet sikre at statlige midler brukes i samsvar med politiske vedtak, at mål- og resultatkrav oppnås, at ressurser brukes effektivt og materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte, samt at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Videre er sektorprinsippet grunnleggende for forvaltningen i Norge. Prinsippet er en metode for ansvarsfordeling basert på saksfelt og er koblet til statsrådenes ansvar for sitt felt og departement (Smith, 2015). Et departement har tre hovedfunksjoner: å være faglig sekretariat for politisk ledelse, å forvalte sektoransvaret samt å styre underliggende virksomheter (Finansdepartementet, 2011). Forsvarsdepartementet er et regjeringskontor med ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (Regjeringen, 2014). Gjennom sektorprinsippet har Forsvarsdepartementet ansvar for politikktutforming av eget fagfelt, men også for å innarbeide sektorovergrepene hensyn fra andre politikkområder.

Etatsstyring handler om Forsvarsdepartementets faglige og administrative oppfølging av resultater og oppgaveløsning i de fire underliggende etatene Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Virkemidler for etatsstyringen er blant annet forsvarsbudsjett, langtidsplaner, iverksettelsesbrev/tildelingsbrev, retningslinjer og instruksjoner. Resultater og effekter følges blant annet opp gjennom etatsstyringsmøter og evalueringer (Finansdepartementet, 2011).

Etatene i forsvarssektoren er i tillegg ansvarlige for egen virksomhetsstyring, som skal følge de overordnede prinsippene om lovetterlevelse, effektiv ressursutnyttelse og forsvarlig forvaltning. Som metode skal Forsvaret og de andre etatene benytte blant annet mål- og resultatstyring samt miljøstyring.

3.2.1 Mål- og resultatstyring

Mål – og resultatstyring ble innført på tidlig 1990-tall og er fortsatt det overordnede prinsippet for styring i Forsvaret. (Forsvaret, 2018a; Forsvarsdepartementet, 1995). Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet (Reglement for økonomistyring i staten, 2003). Ansvar for å oppnå hensiktsmessighet og nytte med egen styring i forhold til ressursbruken er derfor del av oppdraget som er gitt til den enkelte etat.

Forenklet kan mål- og resultatstyring beskrives som et styringshjul med trinnene: 1) Overordnede mål og strategi, 2) Styringsparametere, 3) Resultatmåling og vurdering samt 4) Læring og forbedring (SSØ, 2010).

Dette styringshjulet er også gjenkjennelig i statens lederplakat (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Gjennom lederplakaten kan det derfor hevdes at bruk av styringshjulet ses som selve definisjonen på god ledelse i norsk statlig forvaltning.

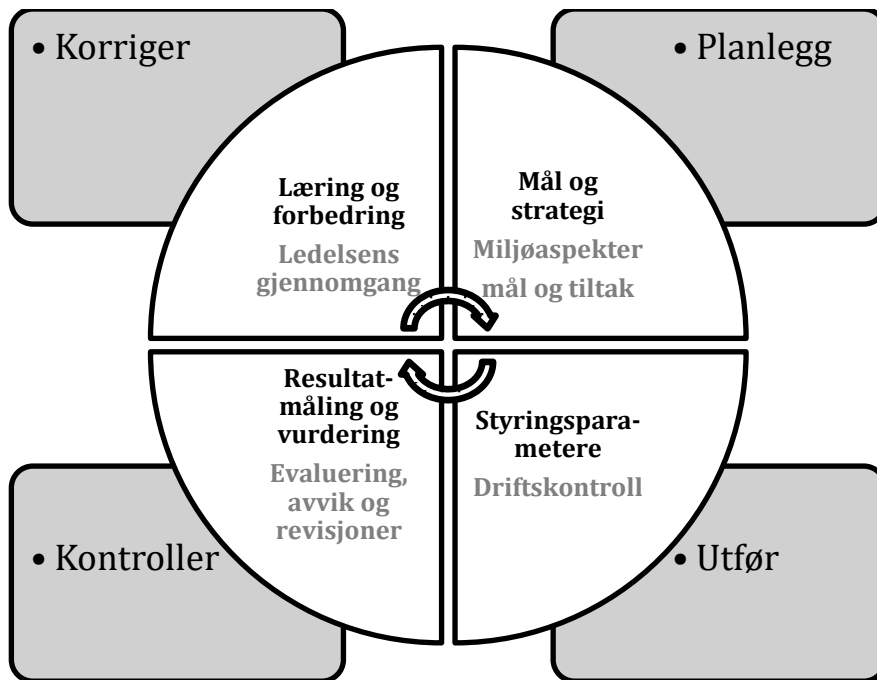
3.2.2 Miljøstyring

Gjennom internkontrollforskriften er krav til en systematisk tilnærming for å beskytte miljøet mot forurensing fra egen virksomhet lovpålagt. Føringer fra Forsvarsdepartementet og standardisering i NATO forutsetter at Forsvaret også etterlever den internasjonale standarden for miljøstyring ISO 14001 (Forsvarsdepartementet, 2015b; NATO, 2017).

Miljøstyring innebærer etterlevelse av en metode som, i likhet med kvalitetsstyring, etterstreber standardisert adferd og styrte prosesser, noe som i motsetning til oppskriften for målstyring innskrenker ledelsens frihetsgrader (Christensen et al., 2017, s. 81). I likhet med mål- og resultatstyring er miljøstyring en generisk metode som skal passe alle typer virksomheter. Ønsket effekt av miljøstyring er blant annet lovetterlevelse, effektivitet og måloppnåelse.

Styringshjulet for miljøstyring i henhold til ISO 14001 kan forenklet beskrives med trinnene: 1) Kartlegging og vurdering av vesentlige miljøaspekter som grunnlag for mål og tiltak 2) Driftskontroll gjennom prosedyrer og rutiner 3) Oppfølging, kontroll og evaluering gjennom blant annet avvikshåndtering og interne revisjoner samt 4) Korrigering og forbedring gjennom beslutninger ved ledelsens gjennomgang (Forsvaret, 2015a; Standard Norge, 2015). Vurderingen av vesentlige miljøaspekter utgjør grunnlaget for hensiktsmessighet og tilpasning til egen virksomhet.

Styringshjulet i miljøstyring inneholder de samme komponentene som mål- og resultatstyring og begge bygger på konseptet Planlegg-Utfør-Kontroller-Korriger, eller PUKK-modellen (Standard Norge, 2015). Figur 2 viser trinnene i mål- og resultatstyring og miljøstyring satt inn i PUKK-modellens forbedringshjul.



Figur 2. Forhold mellom trinn i mål- og resultatstyring (svart tekst) og miljøstyring (grå tekst) samt PUKK-modellens forbedringshjul.

4 Konteksten - miljøvern i Forsvaret

I dette kapittelet skal noen karakteristika ved Forsvaret som organisasjon og miljøvern som fagfelt undersøkes for å gi en kortfattet men nødvendig beskrivelse av konteksten som utgangspunkt for oppgavens dokumentanalyse i kapittel 5. Hva som er vesentlig ved Forsvaret som organisasjon søkes beskrevet ut fra formål og oppgaver, organisering og spesialisering, samt prinsipper for ledelse. Miljøvern som fagfelt beskrives ut fra noen grunnleggende forutsetninger gjennom naturvitenskapelige rammer og internasjonal miljøpolitikk, samt eksempler på iverksetting av politikk gjennom økonomiske og juridiske virkemidler.

4.1 Forsvaret som organisasjon

4.1.1 Formål og oppgaver

I likhet med andre offentlige virksomheter skal Forsvaret ivareta interesser og oppgaver for kollektivet finansiert av tildelte økonomiske midler via statsbudsjettet (Christensen et al., 2017, s. 20). Forsvaret må derfor drive forsvarlig forvaltning for å ivareta god ressursutnyttelse i tråd med hensikten for tildelingen av statens midler (Johnsen, 2019, s. 41).

Ulikt andre offentlige organisasjoner er hovedformålet for Forsvaret å være en organisasjon for krig som forvalter samfunnets ytterste maktmidler. Den ønskede samfunnseffekten er dessuten å unngå krig, det formål organisasjonen er til for (Posen, 2016, s. 163). I tillegg til det motsetningsfulle i hovedformålet skal hendelser kunne håndteres i hele konfliktspekteret. Forsvaret skal løse sine oppgaver i fred, krise og krig, og gjennom å gjøre det ivareta Norges sikkerhetspolitiske målsettinger, bevare norsk suverenitet samt territoriell og politisk handlefrihet. Der annen offentlig virksomhet kan levere rimelig forutsigbare og kontinuerlige tjenester er Forsvarets kjernevirksomhet beredskapstjenester, og derfor betydelig mer uforutsigbar (McKinsey & Company, 2015, s. 13). Spennet i de praktiske oppgavene som utføres er dessuten stort: materiell og tekniske systemer for bruk på sjø og land, i luft og i cyberdomenet skal utvikles, brukes og vedlikeholdes samt i tillegg utdannes på. Inn- og utfasing av materiell og tilhørende utvikling av kompetanse og støttefunksjoner er prosesser som tar lang tid.

Forsvarets utførelse av oppgaver og oppnåelse av samfunnseffekter er avhengig av samarbeid med andre aktører i og utenfor Norge og i og utenfor forsvarssektoren. Dette inkluderer forholdet til NATO og bilaterale avtaler med blant andre USA. Forsvaret er også avhengig av leveranser fra de andre etatene i

forsvarssektoren; Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Forsvaret er noen ganger bruker av sivile tjenester, som tjenester fra helsesektoren. Deler av logistikken utføres av kommersielle leverandører, og kan kun styres gjennom kontrakter og ikke gjennom militær kommando og kontroll (Norheim-Martinsen, 2019, s. 100). Det nye totalforsvaret baserer på gjensidig støtte og samarbeid og forsterker også de gjensidige avhengighetene mellom forsvarssektoren, sivile aktører og kommersielle leverandører (Forsvarsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

4.1.2 Organisering og spesialisering

Forsvaret kan ses som arketyper på en hierarkisk og enhetlig linje- og stabsorganisasjon, eller et profesjonsbasert byråkrati om man vil. Men beslutningsmyndighet kan også gå utenfor linjeorganisasjonen, eksempelvis gjennom delegert fagmyndighet og fagansvar. Samordning og koordinering av beslutninger etableres også basert på geografi, i leire eller baser hvor flere avdelinger eller etater er representert. I tillegg kan oppgaver organiseres i større eller mindre tidsavgrensede prosjekt. Anskaffelser av kampfly er et eksempel på et stort prosjekt som påvirker organiseringen i forsvarssektoren, ikke bare i etaten Forsvaret. Utover det forekommer en organisatorisk tilpasning til markedsprinsipper gjennom horisontal samhandling og intern fakturering mellom enheter. Organiseringen er dermed basert på flere logikker med delvis inkonsistente prinsipper for styring og samordning. Slike uttrykk i organisasjonsmodeller kan oppstå som en konsekvens av at den offentlige organisasjonen ofte er multifunksjonell og må ta flere ulike, og ikke sjelden motstridige, hensyn (Christensen et al., 2017, s. 19).

Multifunksjonaliteten er altså et av den offentlige virksomhetens kjennetegn, dette i motsetning til private virksomheter hvor økonomisk resultat er overordnet andre hensyn. Andre karakteristika ved offentlig virksomhet er den folkevalgte politiske ledelse og mangelen på et korrigerende marked. Hvor stor betydning disse forskjellene skal tilskrives er imidlertid gjenstand for uenigheter. Et syn er at forskjellene er så grunnleggende at styring og ledelse i offentlige virksomheter kun kan sammenlignes med private i alle uviktige henseender (Allison, 1992). Andre mener at alle organisasjoner, offentlige som private, i alt vesentlig er like hverandre, og at modeller og styringsformer derfor både kan og bør overføres fra privat virksomhet for å øke effektiviteten i offentlig sektor. New Public Management, som en oppskrift for modernisering og effektivisering av offentlig sektor ved hjelp av tankesett fra det private, kan sies å være basert på det sistnevnte synet (Christensen et al., 2017, s. 16, 80). Det kan også hevdes at nettopp på grunn av at offentlig virksomhet ikke virker i et marked med konkurransemekanismer er det spesielt viktig med resultatstyring, men at den også må baseres på ikke-finansielle resultater (Johnsen, 2019, s. 34).

Den militære profesjonen er et eksempel på sterk profesjonsspesialisering og høy grad av formalisering av oppgaver. Den militære kjernekompetansen er planlegging og gjennomføring av militære operasjoner (Forsvaret, 2020a). Kunnskapsmonopolet opprettholdes gjennom seleksjon og opptakskriterier, samt karriere- og utdanningsløp (Johansen, Fosse & Boe, 2019, s. 44). Miljøvern i Forsvaret er et lite fagområde, og for forvaltning av miljøoppgaver gjelder det motsatte forholdet; grad av spesialisering og formalisering er lav. Miljøkompetanse til støtte for Forsvaret er for en stor del etablert i de andre etatene i forsvarssektoren. I Forsvaret er det få rene miljøstillinger eller stillinger hvor sivil miljøfaglig utdanning og kompetanse påkreves. Eventuelt behov for, og krav til, nødvendig sivil utdanning må vurderes i hver driftsenhet. Miljørollen er oftest tildelt som en tilleggsoppgave og må derfor kombineres med andre oppgaver. Krav til miljøutdanning som stilles sentralt til miljøfunksjoner er forsvarsinterne kurs på 1 – 2 dager, maksimalt 8 dager for alle kurs.

4.1.3 Prinsipper for ledelse

I Forsvarets grunnsyn på ledelse defineres militær ledelse som personorientert lederskap og systemorientert styring (Forsvaret, 2020a). Videre beskrives at kjernen i militær ledelse er planlegging og gjennomføring av militære operasjoner samtidig som sivile forvaltningsprinsipper og arbeidsgiveransvaret skal ivaretas. Militær ledelse er altså både lederskap og styring. Forsvaret er en kompleks organisasjon som skal virke i til tider usikre omgivelser. Forsvaret er dermed et eksempel på en organisasjon som kan kreve både mye ledelse og mye styring (Johansen et al., 2019; Yukl & Lepsinger, 2005, s. 57).

Faktorer som taler for behov for sterk styring er politisk oppmerksomhet og stor ressursbruk som gir behov for politisk kontroll og oppfølging. I Svendsen-utvalget vises det til hyppig rotasjon i militære stillinger som et særtrekk ved Forsvarets lederskap (Svendsen et al., 2020, s. 29). Styring kan være et verktøy for å håndtere rotasjon og bevare kontinuitet. I henhold til Forsvarets styringsdirektiv skal helhetlig styring av Forsvaret utføres gjennom mål-, resultat- og risikostyring (Forsvaret, 2018a).

I visualiseringen av Forsvarets styringssystem vises det også til at utover Forsvarets styringsmodell tilkommer regelverk, prosesser, teknologi og organisering som metoder for styring. Det understreker at ikke bare organiseringsmodellen, men også styringsmodellen er en blandingsoppskrift.

Forsvaret har valgt oppdragsbasert ledelse (OBL) som prinsipp for hvordan virksomheten skal ledes (Forsvaret, 2020a). OBL har sin opprinnelse i *auftragstaktik* og *mission command*, men slik OBL blir definert er fleksibiliteten større, da det ikke er ensbetydende med desentralisert beslutningsmyndighet. Selv om tillit, disiplinert initiativ og selvstendighet skal dyrkes for å muliggjøre desentralisering, forutsetter bruk av OBL en balanse mellom intensjonsbasert og ordrestyrt ledelse. Denne forståelsen

kommer også fram i Forsvarets fellesoperative doktriner hvor det tydeliggjøres at OBL kan omfatte også bruk av detaljerte ordre og kontroll når oppdraget krever det og måten oppdraget løses på er av betydning (Forsvaret, 2019, s. 179). OBL er derfor en oppskrift på en kombinasjon av sentralisering og desentralisering av ledelse.

Den militære profesjon bygger på kunnskapsmonopolet og sterke krav til profesjonsetikk (Forsvaret, 2019, s. 44-45). Det viser seg blant annet i doktrinell vektlegging av moralske faktorer og av det å være en rollemodell gjennom å gå foran med gode holdninger og sette fellesskapets interesser foran sine egne (Forsvaret, 2019, s. 91 og 119). Profesjonskultur og fellesoperativ kultur og identitet er også begreper som er doktrinelt fastsatt og vektlagt som grunnlag og forutsetning for Forsvarets kjerneverdier og kjernevirksomhet (Forsvaret, 2019, s. 56-57).

Bakgrunnen for OBL ligger i krigens krav, hvor usikkerhet og uforutsigbarhet må håndteres. Krig og kriser har en dynamikk som tilsier at styring utelukkende i form av mekanisk kopiering av prosedyrer og fremgangsmåter er utilstrekkelig (Fimreite et al., 2014, s. 270). Det kan derfor hevdes at det også er behov for sterkt lederskap. Det er lederskapet som skal sikre at Forsvaret løser sine oppgaver i krise og krig (Forsvaret, 2019, s. 119). Forholdet mellom og graden av lederskap og styring vil variere med tid, situasjon, organisasjonsenhet og forvaltningsnivå (Johansen et al., 2019, s. 58).

4.2 Miljøvern som fagfelt

Miljøvern er et fagområde som går på tvers av organisasjonsgrenser, sektorer og styringsnivåer (Christensen et al., 2017, s. 17). I likhet med andre store samfunnsproblemer knyttet til grunnleggende behov og sikkerhet, slik som fattigdom og terrorisme, er det et eksempel på det som kan kalles *wicked issues* eller *gjenstridige problemer* (Christensen et al., 2017, s. 40; Fimreite et al., 2014, s. 52). Gjenstridige problemer er komplekse, og har ikke enkle eller åpenbare løsninger. På grunn av sin sektorovergripende og grenseoverskridende natur blir ofte samarbeid og samordning beskrevet som fremgangsmetode for å håndtere utfordringene (Nesheim, Gressgård, Hansen & Neby, 2019).

4.2.1 Miljø - det er oss og våre omgivelser

Miljø kan defineres som: «omgivelsene for en organisasjonsvirksomhet, inkludert luft, vann, jord, naturressurser, planteliv, dyreliv, mennesker, og deres innbyrdes forbindelse» (Standard Norge, 2015). Miljø er altså altomfattende og inkluderer mennesker. Bevaring av miljø kan ha to utgangspunkt, enten for miljøets (naturens) egenverdi eller for å husholde med begrensede økologiske ressurser for menneskets bruk av miljøet. Uansett standpunkt har all menneskelig aktivitet og velferd et

grunnleggende behov for rent vann, rent luft og produksjon av energi og mat. Mulighetene for produksjon av energi og mat har en åpenbar naturvitenskapelig forankring og ramme gjennom klodens produksjonskapasitet og naturens tålekraft. Naturvitenskapelig kunnskap er dermed nødvendig for å forstå muligheter og begrensninger.

Negative miljøpåvirkninger kan grovt inndeles i effekter på land, effekter i luft og effekter i hav og vann. I omfang kan de deles inn i lokale, regionale eller globale effekter. Tidsperspektivet for negative miljøpåvirkninger kan være utfordrende. Langsomme endringer kan overgå i plutselige endringer hvis det økologiske systemet når et vippepunkt. Miljø- og klimahensyn kan noen ganger fremstå som konkurrerende hensyn i seg selv, som når argumenter for fossilfri energi settes opp mot vern av naturverdier i den norske debatten om vindkraft. Men «miljø- og klimahensyn» er ikke et endimensjonalt hensyn, men sammensatt av blant annet hensyn til ressursbruk, arealbruk, vern av natur- og kulturverdier og biologisk mangfold samt vern mot utslipp av klimagasser, spredning av miljøgifter samt forurensning, inkludert støy. Det kan også illustreres ved at norsk politikk på området er synliggjort gjennom separate fagmeldinger for blant annet klima, miljø, energi, havforvaltning, naturmangfold, kulturminner, kjemikalier og avfall (Regjeringen, 2021).

Menneskelig eksistens og velferd er avhengig av miljøet, det er ikke ny kunnskap. Vi har også kunnskap om at miljø og klima er i endring. Omfanget, intensiteten og hastigheten i miljø- og klimaendringene kunne kanskje beskrives som relativt nye i 2013 (NOU 2013: 10, 2013, s. 9). I 2021 kan det ikke ses som en nyhet lengre. Nyere kunnskap om klimaendringer understreker heller betydningen av raske utslippskutt og forskjellen i konsekvenser i lavutslippsscenarioer sammenlignet med høytutslippsscenarioer (IPCC, 2018; Miljødirektoratet, 2019a). Lavutslippsscenarioer for å unngå utfordrende klimaendringer forutsetter at det er mulig å oppnå negative utslipp, det vil si at karbon kan fjernes fra atmosfæren gjennom å bindes eller lagres, noe det i dag ikke finnes teknologisk modne løsninger for (IPCC, 2018; Miljødirektoratet, 2020a).

Eksempler på klimaendringer som er bekymrende fordi de vil ha en selvforsterkende effekt eller er irreversible er tinende permafrost og smeltende landiser (Miljødirektoratet, 2019b). Tinende permafrost frigjør metan som er en kraftigere drivhusgass enn CO₂. Smeltende landiser og isbreer samt høyere vanntemperaturer vil gi økende havnivåer og påvirke havstrømmer, fiske og korallrev. Klimaendringer vil også påvirke biologisk mangfold på land, når forutsetninger for arters spredning og overlevelse er i rask endring.

Selv om kunnskapen om menneskelig påvirkning på miljø og klima er omfattende, så må beslutningsgrunnlaget for nødvendige tiltak mot fremtidige endringer i klima og arts mangfold

nødvendigvis være basert på prognoser og risikovurderinger. Kunnskap er heller ikke nok for endring. Det naturvitenskapelige grunnlaget må håndteres politisk for prioriteringer og tiltak.

4.2.2 Internasjonal miljøpolitikk

Hvis naturvitenskapelig kunnskap er en forutsetning for forståelse av problemene, så er statsvitenskap grunnen for den politiske håndteringen av de samme, enten de opptrer i lokal, regional eller global skala (Andresen & Boasson, 2008, s. 18).

Den tidligste naturvernforvaltningen oppsto på slutten av 1800-tallet, gjennom blant annet beskyttelse av truede dyrearter og opprettelser av nasjonalparker. Internasjonal miljøpolitikk kan likevel sies å ha sin opprinnelse når FN arrangerte sin første miljøvernkonferanse i Stockholm i 1972 (Andresen & Boasson, 2008, s. 22-24). Temaet var det menneskelige miljøet, med bakgrunn i at menneskets overforbruk forårsaket miljøproblemer som ørkenspredning i subtropiske og tropiske områder, truede plante- og dyrearter samt utilstrekkelig produktivitet i økosystemene for en økonomisk og sosial utvikling i takt med befolkningstilveksten (Perlström, 1976).

Som del av oppfølgingen av Stockholms-konferansen ble det i 1983 nedsatt en arbeidsgruppe i FN ledet av Gro Harlem Brundtland, Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Olerud, 2020). Oppdraget var blant annet å utarbeide et forslag til en langsiktig miljøstrategi for å fremme en bærekraftig utvikling fram til og forbi år 2000. Kommisjonens rapport *Vår felles framtid* ble lagt frem i 1987, og lanserte blant annet bærekraftsbegrepet, beskrevet slik: «En bærekraftig utvikling skal ivareta de nåværende generasjoners behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987). Kommisjonen anbefalte at arbeidet skulle følges opp etter et «par år», noe som ledet til FN-konferansen om miljø- og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 (Miljøverndepartementet, 1992). FNs klimapanel ble etablert i 1988, og har gitt ut hovedrapporter og spesialrapporter siden 1990 (Miljødirektoratet, 2020b).

Arven fra *Vår felles framtid* er videreført gjennom FNs målprogram. For perioden 2000-2015 gjaldt de så kalte tusenårsmålene, hvor det å bekjempe fattigdom med miljømessig bærekraftig utvikling var et av delmålene (UN, 2021). Fra 2015 er globale miljøpolitiske ambisjoner samlet i FNs bærekraftsmål med hensikt å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030 (Regjeringen, 2020a). Arbeidet fra *Vår felles framtid* er også synlig gjennom fortsatt gjeldende miljøpolitiske prinsipper, slik som bærekraftig utvikling, miljøhensyn i alle beslutningsprosesser, naturens tålegrenser, forurenseren betaler, og føre-var-prinsippet². I norsk regelverk er de også etablert som miljørettslige

² Definisjoner og referanser i Vedlegg A Begreper og definisjoner

prinsipper (Backer, 2012, s. 56-65). Prinsippet om bærekraftig utvikling kan eksempelvis gjenfinnes i Grunnlovens § 112 om kommende slekters rettigheter, og som overordnet forvaltningsprinsipp i blant annet i naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven. (Grunnloven, 1814; Naturmangfoldloven, 2009, § 1; Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1.).

Begrensede økologiske ressurser fører til at miljøvern også grenser til sikkerhetsområder som miljø-, klima- og energisikkerhet. Problematikken ble beskrevet i Vår felles framtid, som også utfordrer sikkerhetsbegrepet gjennom å sette kostnader for militær aktivitet mot hvilke miljøprosjekt som kunne muliggjøres med samme summer. Den politiske interessen for miljøvern har gått i bølger med en topp på 90-tallet. Etter terrorangrepene 11. september 2001 var miljøvern langt nede på agendaen, etter hvert er den politiske interessen kommet tilbake og oppmerksomheten er nå økende (Andresen & Boasson, 2008, s. 25-26).

4.2.3 Iverksetting av miljøpolitikk

Selv om politisk interesse har gått i bølger, så har miljø- og klimaproblemer i lang tid vært synlige i global og nasjonal politikk. Bare omtale er imidlertid ikke en drivende faktor for samfunnsutvikling. En viktig oppgave for staten er å korrigere eller motvirke problemer som skapes av markedet, eller som markedet ikke er i stand til å håndtere (Christensen et al., 2017, s. 20). Et eksempel på det er å styre miljømessig adferd gjennom skatter, gebyrer og regelverk. Miljøpolitiske ambisjoner må derfor gjennomføres og iverksettes med blant annet økonomiske og juridiske virkemidler.

For Norges vedkommende anses sektorovergripende økonomiske virkemidler som viktig på miljø- og klimaområdet og det er Finansdepartementet som har ansvar for miljøavgifter som virkemiddel. Et vellykket eksempel kan være at Norge tidlig på 1990-tallet fikk på plass virkemiddelbruk som i internasjonal sammenheng må betraktes som relativt sterk. Innføring av CO₂-avgift, tiltak overfor avfallssektoren og produksjonsforbedringer i aluminiumssektoren er vurdert å ha bidratt til at utslippene av klimagasser var anslagsvis 8,5 -11 millioner tonn lavere i 2010 enn det som ellers ville vært tilfellet (Finansdepartementet, 2007). Et eksempel på en økonomisk regulering som bare ble foreslått, men ikke utredet eller fulgt opp, er forslaget om en naturavgift som skulle få utbyggere til å ta de fulle samfunnsøkonomiske kostnadene for inngrep i naturen (NOU 1996: 9, 1996; NOU 2015: 15, 2015).

Norsk strategi for bærekraftig utvikling fra 2008 synliggjør noe av den politiske ambivalensen. Det uttales blant annet at riktig prising av ressurser og utslipp er avgjørende for å redusere miljøbelastningen av produksjon og forbruk. Videre at alle aktører i økonomien bør stilles overfor de fulle kostnadene ved det de gjør, også kostnader knyttet til forurensing og annen miljøbelastning. Men det fremheves også at

det er viktig med forståelse for økte avgifter, ellers mister man oppslutning rundt politikken (Finansdepartementet, 2007). En norsk utredning fra 2013 konkluderer med at knappheten i økosystemtjenester ikke reflekteres i kostnadene for forbruket, forbruk av natur er derfor for billig (NOU 2013: 10, 2013). Restaurering av miljøskader er på den andre siden ofte kostbart. Å unngå unødvendig forurensning og skade er derfor et bidrag til effektiv ressursutnyttelse.

Det økonomiske misforholdet forsterkes av at det miljøpolitiske segmentet ikke har tunge økonomiske interesser i privat sektor knyttet til seg og dermed står svakere politisk sett ved konflikt eller uenigheter (NOU 2013: 10, 2013). Samtidig som problemet med å prissette verdier utenfor markedet erkjennes kan det være umulig å gjenskape tapte naturverdier, helt uavhengig eventuell tilgang på økonomiske midler.

Norge og EU deler i stor grad et felles regelverk og har de samme forpliktelsene i viktige deler av klima- og miljøpolitikken. Samarbeidet rundt det europeiske regelverket gjør at miljøregelverket i stor grad beskriver minste krav og funksjonskrav for hva som skal oppnås, og ikke detaljerte krav for hvordan. Det kan delvis forklares med effekten av at flere parter skal finne et minste felles multiplum. I en norsk utredning om IKT-sikkerhet beskrives det også som en generell trend at lovkrav som både er relevante og detaljerte blir umulige, siden utvikling av lovverk er en langsommere prosess enn utviklingen ellers (NOU 2018: 14, 2018, s. 38). Lov- og regelkrav må derfor formuleres mer rundt og mer i form av hva som skal oppnås og ikke hvordan. Dette kan eksemplifiseres med det sentrale kravet i forurensingsloven: plikten til å unngå forurensning (§ 7 Forurensningsloven, 1981). Plikten innebærer at den som driver virksomhet som medfører fare for forurensning også skal sørge for tiltak for å unngå forurensning. Det krever en selvstendig vurdering av hvordan plikten skal omsettes i praktisk handling for å oppfylle lovkravet. Det kan også ses i sammenheng med krav til internkontroll, det vil si det lovpålagte kravet til en systematisk tilnærming til vurdering av miljørisiko som grunnlag for relevante forebyggende tiltak. (Internkontrollforskriften, 1996).

Virksomhet som er standardisert, eksempelvis gjennom bransjestandarder, har et utgangspunkt hvorfra egne prosedyrer kan utvikles. Der bransjestandarder eller veiledere ikke er tilgjengelige kreves det i mer utstrakt grad en vurdering av egen virksomhet for å bestemme relevante prosedyrer for arbeidsmetoder, materiell, kompetanse etc. for å i rimelig grad unngå forurensning.

Nasjonalt miljøregelverk gjelder for Forsvarets virksomhet stort sett uten unntak. Der det er gjort unntak er dette hovedsakelig begrunnet i behov for å skjerme informasjon, ikke for at krav om forsiktighetsprinsipper eller risikovurderinger skal unngås. For Forsvarets del innebærer det at virksomhetens egenart vil kunne utløse et mangfoldig behov for miljørisikovurderinger for aktiviteter som kan medføre forurensning, spesielt for tilfeller hvor en slik vurdering ikke ivaretas gjennom

eksisterende prosedyrer. I tillegg til det norske miljøregelverket har Forsvaret et ansvar for oppfølging av prinsipper fastsatt gjennom NATOs publikasjoner på miljøområdet *Allied Joint Environmental Protection Publications* (AJEPP). NATOs publikasjoner beskriver et omforent syn på beste praksis og kan derfor ses som en bransjestandard for miljøvern i alliansens militære virksomhet.

5 Miljøvern i Forsvaret i to perioder – presentasjon og analyse

I dette kapittelet skal spørsmålet: *Hva karakteriserer ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i perioden 1992-2020?* besvares. Det gjøres gjennom at miljøvernrelatert innhold i de studerte dokumentene fra perioden belyses ved hjelp av analysekategoriene: sikkerhetspolitiske omgivelser, sektorprinsippet, sentral styring, samt Forsvaret som foregangsetat. Ut fra de valgte analysekategoriene er det motivert å dele den studerte tidsperioden i to, tidsperiodene 1992-2008 og 2009-2020. Fra 2009 kan det ses en endring i sikkerhetspolitiske omgivelser, og det er starten på en ny langtidperiode, den første etter den store omstillingen av Forsvaret. Forsvarsdepartementets føringer for miljøvern går også fra å utgis som detaljerte handlingsplaner til mer generelle retningslinjer.

5.1 Miljøvern i Forsvaret i perioden 1992-2008

5.1.1 Sikkerhetspolitiske omgivelser

Innledningen av perioden karakteriseres av at den kalde krigen og den bipolære maktkampen mellom USA og Sovjetunionen var over. Berlinmurens fall, Sovjetunionens kollaps og oppløsningen av Warszawapakten markerer starten på en ny tid og en militær trussel som oppløses. Endret trusselbilde muliggjorde en nødvendig reform av Forsvaret. Omstillingen tok tid, og det kan hevdes at det var først når omfanget av den forsvarsøkonomiske krisen ble synlig at reformen i realiteten ble gjennomført (Bogen & Håkenstad, 2017).

Langtidsplanen for tiden 1994-98 beskriver en strategi for endringsprosess, men det er først etter årtusenskiftet reformen tar fart med langtidsplanen *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005* basert på blant annet Forsvarsstudie 2000 og NOU 2000:20 Et Nytt Forsvar (Forsvarsdepartementet, 2001). Også den oppfølgende langtidsplanen *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008* signaliserer fortsatt endring (Forsvarsdepartementet, 2001, 2004).

Fraværet av en militær trussel viser seg også i den økte relevansen for det utvidede sikkerhetsbegrepet, herunder synet på miljø- og klima. Miljøspørsmål beskrives å kunne være den viktigste destabiliserende faktoren etter den kalde krigen, blant annet gjennom at global oppvarming vil kunne påvirke statssikkerheten gjennom økt migrasjon (Forsvarsdepartementet, 1993a, s. 19). Energi- og miljøspørsmål beskrives som globale faktorer som er betydningsfulle som mulige konfliktfaktorer (Forsvarsdepartementet, 1993b; Miljøverndepartementet, 1992).

Det poengteres at den nasjonale rammen er for snever for å løse miljøproblemer og at praktisk samarbeid om miljøspørsmål kan være en arena for å bygge mer tillit mellom øst og vest (Forsvarsdepartementet, 1993a, s. 20). Tidlig i perioden, i det innledende post kald krig-klimaet, ble nedrustning sett som et økonomisk potensiale. Eksempelvis oppfordres det i FNs handlingsplan fra 1992 til innovative idéer for å frigjøre ressurser for en overgang til en bærekraftig utvikling. Å se over nasjonale forsvarsbudsjett er et av eksemplene som ble nevnt som en slik mulighet (UNCED, 1992, 33.16 e). Fredsdividenden gav også opphav til tanker om at militære ressurser skulle brukes direkte for miljøformål og at økologisk sikkerhet i fremtiden kunne erstatte økonomisk tilvekst som samfunnsdrivende mål (Miljø- og naturressursdepartementet, 1993).

Også i Norge ble det foreslått og utredet, men ikke gjennomført, opprettelse av militære miljøstyrker som skulle være dedikerte for oljevernberedskap og lignende hendelser (Forsvarsdepartementet, 1993a, 1993b). Dette kan ses som et forsøk på å skaffe Forsvaret relevans på et «mykt» sikkerhetsområde før bidrag til internasjonale operasjoner ble en faktor i reformen av det norske Forsvaret. USAs kamp mot terrorisme etter angrepene 11. september 2001 gav et nytt fokus i NATO som førte til at militærmakt ble mer anvendbart som utenrikspolitisk instrument også for småstater (Ferman, 2014 side 165).

I slutten av perioden har verden begynt å gå mot en ny sikkerhetspolitisk normal. Selv om senere hendelser også kan være tydelige markører på det, kan det i denne perioden likevel illustreres med Putins tale ved sikkerhetskonferansen i München i 2007 og krigen i Georgia i 2008. Norge var oppmerksom på endringene og la i 2008 frem et ønske om økt NATO-fokus på sikkerhetspolitiske utfordringer innenfor alliansens geografiske områder og tilstøtende territorium gjennom *nærområdeinitiativet* (Haraldstad, 2014).

5.1.2 Sektorprinsippet

Sektorprinsippet vokser frem som et viktig styrende prinsipp i denne perioden. I en stortingsmelding som omhandler Norges oppfølging av Vår felles framtid slås det fast at regjeringen legger avgjørende vekt på at hensynet til en bærekraftig utvikling innarbeides i all samfunnsplanlegging og sektorpolitikk (Miljøverndepartementet, 1989, s. 71). Det stilles krav til at politikken iverksettes gjennom fastlegging av mål og tilhørende krav om resultater.

På bakgrunn av sektorprinsippet og det utvidede sikkerhetsbegrepet introduseres også for første gang et miljøkapittel i langtidsplanen for forsvarssektoren for tiden 1989-1993 (Forsvarsdepartementet, 1993b). I den foregående, som har et tydelig fokus på kald krig- problematikk, er miljøvern ikke nevnt

(Forsvarsdepartementet, 1983). I langtidsplanen for perioden 1999-2002 er miljøvern nevnt flere steder. Miljøvern har også egne tekstdele i kapitlene for sikkerhetspolitisk grunnlag, rammebetingelser for norsk forsvarspolitik, samt struktur og virksomhetsutvikling. De to siste langtidsplanene i perioden har også egne miljøkapittel, men omfanget er mindre. Fokus er på omleggingen av Forsvaret, og fokusområder for miljøvern er miljøkonsekvenser ved avvikling og bruksendring (Forsvarsdepartementet, 2001, 2004).

Forsvarsdepartementet ivaretar tidlig i perioden sektoransvaret blant annet gjennom egne aktiviteter. Eksempler på det er arrangement av to internasjonale konferanser: Sikkerhet og miljø i 1987 og Miljørettet livstidsplanlegging av militære øvingsområder og installasjoner i 1992 (Forsvarsdepartementet, 1988, 1993b). Sistnevnte ble gjennomført på Dombås i samarbeid med forsvarsdepartementet i daværende Tsjekkoslovakia, og kan ses som et eksempel hvor miljøarbeid brukes som passe uproblematisk arena for samarbeid mellom øst og vest. Forsvarsdepartementet deltok også i NATO-komiteen *Committee on the Challenges of Modern Society* (CCMS) hvor forsvarsrelaterte miljøspørsmål var et av hovedarbeidsområdene. CCMS ble opprettet i 1969 og var forløperen til NATOs vitenskapsprogram for fred og sikkerhet *Science for Peace and Security*, SPS (Burbridge, 2019). Det beskrives også at forsvarssektoren deltar i miljøvernrelaterte samarbeidsprosjekter med andre land. Hensikten med samarbeidet sies å være dels en gjensidig utveksling av kunnskap om felles miljøvernutfordringer, og dels å redusere faren for forurensning i egne nærområder. Avtalen om arktisk militært miljøsamarbeid mellom Russland, USA og Norge er et eksempel på slikt samarbeid (Forsvarsdepartementet, 1998). Forsvarsmyndighetene i de nordiske land tok også initiativ til å etablere samarbeid om forsvarsrelaterte miljøvernspørsmål med de baltiske landene samt Russland og Polen (Miljøverndepartementet, 2001a).

Om sektorprinsippet ble etablert i starten av perioden, så ble det videre konkretisert gjennom Stortingsmelding nr. 58 (1996-97) Miljøvern for en bærekraftig utvikling (Miljøverndepartementet, 1997). Denne stortingsmeldingen var en oppfølging av Vår felles framtid-rapporten, ti år etter utgivelsen. Her ble det tydeliggjort at sektoransvaret skulle tas gjennom *sektorvise miljøhandlingsplaner* som i sin tur skulle bygge på målstyring og kostnadseffektivitet. Videre ble miljøvernmyndigheten tillagt ansvaret for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette de miljøvernpolitiske målene, nasjonalt og for sektorene. Samtidig som sektorprinsippet blir sett på som viktig for at miljøansvar skal kunne tas i alle virksomheter, så kan det fordelte ansvaret ses som problematisk basert på erkjennelsen av at håndteringen av miljøspørsmål ofte krever en samordnet felles innsats. Dette ble pekt på også i rapporten Vår felles framtid, et utdrag fra teksten lyder slik:

Disse tverrsektorielle sammenhengene lager et mønster av gjensidig økonomisk og økologisk avhengighet som sjelden gjenspeiles i politiske beslutninger. Hver enkelt sektor pleier å hevde

sine egne sektorinteresser og å betrakte virkningen på andre sektorer som bivirkninger som det bare tas hensyn til om det er tvingende nødvendig. [...] Mange av de miljø- og utviklingsproblemene vi står over for, stammer fra denne sektorielle fragmenteringen av ansvar. Bærekraftig utvikling forutsetter at vi får slutt på denne fragmenteringen. (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987)

Det kan derfor ses som motsetningsfullt at sektorprinsippet skal være det bærende prinsippet også for tverrsektorielle hensyn, slik som miljøspørsmål. Forholdet mellom den miljøfaglige styringen og andre sektors evne til å innarbeide miljøhensyn i egen virksomhetsstyring var gjenstand for en evalueringsrapport som Statskonsult gjennomførte på oppdrag av Miljødepartementet. I rapporten konkluderes det med at de sektorvise miljøhandlingsplanene i liten grad ble brukt internt i departementenes daglige arbeid. Videre at miljøsektoren er en spesiell sektor med en tydelig over- eller tverrsektoriell karakter som derfor neppe kan ivaretas av sektorprinsippet alene (Statskonsult, 2003) (Statskonsult 2003). Samme år blir fagdepartementets rolle nevnt i en rapport utarbeidet av Riksrevisjonen som undersøkte statlige etaters håndtering av forurensede områder. Riksrevisjonen fastslår at det er Miljøverndepartementets oppgave å samordne arbeidet med å fastlegge mål for miljøforbedringene innenfor de forskjellige sektorene. Det framheves at Miljøverndepartementet som fagdepartement har kunnskap og innsikt i miljøspørsmål det ikke på samme måte kan forventes at andre sektorer har (Riksrevisjonen, 2003). Selv om miljøverndepartementet oppgis å være opptatt av at sektorene selv skal ta ansvar, så stilles det i rapporten spørsmål ved om det ikke er behov for en bedre koordinering fra Miljøverndepartementets side (Riksrevisjonen, 2003).

5.1.3 Sentral styring gjennom handlingsplaner og tiltak

Gjennom hele perioden ble sektorens miljøarbeid styrt gjennom tre sentralt opprettede miljøhandlingsplaner med overordnede mål og tiltak fastsatt av Forsvarsdepartementet. Med den første miljøhandlingsplanen utgitt som en stortingsmelding i 1993 var sektoren tidlig ute. Først fem år senere kom kravet om sektorvise miljøhandlingsplaner. Selv om handlingsplanen fikk navnet «Handlingsplan for miljøvern for Forsvaret» så presiseres det at hele sektorens virksomhet omfattes av handlingsplanen. Neste handlingsplan ble utgitt i 1998, og den tredje og siste år 2002. Den siste handlingsplanen omfatter egentlig tiden frem til 2006, men inneholder også løpende tiltak som går inn i den påfølgende perioden 2007-2010.

Hvis man ser til innholdet i disse handlingsplanene, så slås det fast i den første at den sentrale styringen og sektorprinsippet innebærer at Forsvarsdepartementet skal styre både kompetansemiljøer og virksomhetsplanlegging på miljøområdet, som del av ansvaret for departementets miljøpolitikk. I planen beskrives ikke bare fagorienterte tiltak, men også behovet for organisatoriske grep. Det beskrives blant

annet at virksomhetsplanlegging og et resultatrettet styringssystem er i ferd med å innføres og at det overordnede prinsippet for miljøvern er at det skal håndteres i linjeorganisasjonen (Forsvarsdepartementet, 1993a). Dette kan ses i sammenheng med overordnede krav til statlige organisasjoner om innføring av virksomhetsplan med overordnede mål, spesifiserte mål og en metode for å rapportere resultat (Christensen et al., 2017, s. 111).

To miljøpolitiske prinsipper er videreført fra Vår felles framtid til miljøhandlingsplanen. Blant annet gjengis som et hovedprinsipp for Forsvaret at miljøhensyn skal inngå i alle beslutningsprosesser. Dette skal gjennomføres gjennom at handlingsplanen tas inn i ordinær virksomhetsplanlegging, slik at miljøverntiltak vil komme fram som resultat av ordinære planleggings- og budsjetttrutiner (Forsvarsdepartementet, 1993a, s. 30). Som en del av Forsvarets miljøpolitikk uttales det også at virksomheten ikke skal gå ut over naturen sine tålegrenser (Forsvarsdepartementet, 1993a, s. 4).

I miljøhandlingsplanen fra 1993 er det satt opp 28 tiltak, og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene; Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando eller Forsvarets bygningstjeneste. Fokusområder er å etterleve miljøkrav, forebygge miljøproblem, rydde opp i gamle miljøproblem og å yte miljøbistand til det sivile samfunn. Tiltakene er typisk at det skal utarbeides planer, direktiv, retningslinjer og undersøkelser som grunnlag for det videre arbeidet. Forsvarets bygningstjeneste fikk ansvar for flest tiltak knyttet til forvaltning av bygg, eiendom og skyte- og øvingsfelt.

Når det etter hvert ble innført sentralt krav om sektorvise miljøhandlingsplaner ble forsvarssektoren og samferdselssektoren valgt ut som passende prøveobjekt. Dette ble blant annet begrunnet med disse sektorenes betydning, men at forsvarssektoren allerede var i gang med arbeidet kan tenkes å ha bidratt til beslutningen. Forsvarssektorens andre miljøhandlingsplan ble lagt fram som del av prøveprosjektet sammen med 1999-budsjettet. I likhet med andre departement valgte man å legge miljøhandlingsplanen ved budsjettproposisjonen som et ikke trykt vedlegg (Statskonsult, 2003). Med det menes at miljøhandlingsplanene ikke var lagt ved i budsjettproposisjonen, men skulle oversendes Stortinget på senere tidspunkt (Statskonsult, 2003). Denne handlingsplanen har det ikke vært mulig å få tilgang til³, men innholdet er til dels beskrevet i rapportene fra Statskonsult og Riksrevisjonen. Handlingsplanen beskrives som meget kort med samtidig konkret (Statskonsult, 2003). Den konkluderer med at tiltakene fra 1993 er iverksatt og i hovedsak gjennomført, og at delmål for den kommende perioden er å kartlegge forurensing i militære områder. Det innebærer en videreføring av kartlegging av forurensete sjøsedimenter ved kystnære militære installasjoner og i tillegg en videreføring av arbeidet med å kartlegge og sikre forurenset grunn på militære områder (Riksrevisjonen, 2003). Statskonsults vurdering

^{3 3} E-post redaksjonen@dss.dep.no 07.12.2020, e-post postmottak@fd.dep.no 22.02.2021 og 05.04.2021 samt telefonsamtale Forsvarsdepartementet 23.02.2021.

av innholdet er at planen er tilpasset de åtte overordnede miljøpolitiske resultatmålene, men at den ikke inneholder egne sektormål koblet til disse overordnede målene. Handlingsplanen har ikke en samlet oversikt over virkemidler eller planlagt samarbeid med andre myndigheter for måloppnåelse eller planlagte tiltak, og mangler også kostnadsberegning for nye tiltak (Statskonsult, 2003).

Den tredje og siste handlingsplanen for forsvarssektoren ble utgitt i 2002. Den definerer arbeidsmål for de kommende fire årene basert på nasjonale målsetninger. Tidligere handlingsplaner vurderes å være gjennomført og ha bidratt til at flere forhold er kartlagt og utbedret. Det legges vekt på innføring av miljøstyring, noe som motiveres med at det skal bidra til oversikt over miljøpåvirkning, samt at tiltak blir gjennomført med størst mulig miljøgevinst og uten operasjonelle ulemper (Forsvarsdepartementet, 2002). Handlingsplanen viser til nasjonal miljøpolitikk, og følger også fagdepartementets inndeling for arbeidsmål med åtte resultatområder⁴ (Miljøverndepartementet, 1997, 2001a, 2001c). Dette kan ses som et uttrykk for at fagdepartementets styring har hatt innvirkning, men gjenspeiler også hvorfor det kanskje ikke alltid er hensiktsmessig. Eksempelvis identifiserer Forsvaret selv miljøhensyn i materiellforvaltningen som vesentlig, og det beskrives i handlingsplanens tekstdel. Men området er ikke synliggjort gjennom arbeidsmål eller tiltak. Arbeidsmål og tiltak listes i tabellform, med en inndeling som er opprettet etter miljødepartements «mal» med de åtte overordnede resultatområdene. Et annet eksempel er øvelser, utdanning og simulatorbruk som også er beskrevet i tekstdelen som vesentlige områder for miljøtiltak, men som i liten grad gjenspeiles i oversikten med arbeidsmål og tiltak. Handlingsplanen lister totalt 44 arbeidsmål og 79 tiltak fordelt på Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt. Forsvarsdepartementets egne aktiviteter og ansvar er tonet ned til fordel for at utføringsansvar legges til en eller flere av etatene.

5.1.4 Forsvaret som foregangsetat

I den første handlingsplanen for miljøvern utgitt i 1993 slås det i den uttalte miljøpolitikken fast at «Forsvaret skal vere ein føregangsetat i å ta omsyn til miljøet» (Forsvarsdepartementet, 1993a). For å oppnå det legges det blant annet vekt på informasjonsplikt til allmenheten og en kunnskapsbasert tilnærming. Handlingsplanen inneholder ikke bare tiltak, men også en beskrivelse av Forsvarets miljøpåvirkning, med faktiske og beregnede utslippsmengder. Andre prinsipper som fastlegges er at miljøvern er et sjefsansvar, men også at det er et tverrfaglig område som forutsetter samarbeid på tvers av tradisjonelle faggrenser. Etterlevelsen av det kan illustreres med at det gjennom dokumentet vises til flere samarbeidspartnere utenfor egen sektor i forbindelse med forskjellige prosjekter, som NATO,

⁴ Nasjonale resultatområder for miljøvern: Vern og bruk av biologisk mangfold, Friluftsliv, Kulturminner og kulturmiljøer, Hav- og vannforurensning, Helse- og miljøfarlige kjemikalier, Avfall og gjenvinning, Klimaendringer, luftforurensning og støy samt Internasjonalt miljøsamarbeid og miljøvern i polarområdene.

Utenriksdepartementet, Statens forurensingstilsyn, Luftfartsverket, Universitet i Trondheim, Norges veterinærhøgskole, Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Norsk institutt for naturforskning (NINA). Områder for samarbeid som nevnes er blant annet flystøy, glykolavrenning, tungmetalllekkasje samt grenseoverskridende miljøpåvirkninger av militær virksomhet.

Miljøpolitikken som presenteres i handlingsplanen for miljøvern fra 1993 angis å være vesentlig for Forsvarets legitimitet: det arbeidet som blir gjort ellers i samfunnet for å verne og ta vare på miljøet skal avspeiles i Forsvaret sin innsats (Forsvarsdepartementet, 1993a, s. 2). Handlingsplanen beskriver handlinger og aktiviteter som gir uttrykk for både vilje og evne til reelle endringer. Gjennom at Forsvarsdepartementet opprettet en miljøhandlingsplan for Forsvaret før det ble innført som et krav, så var Forsvaret i så måte også en foregangsetat.

Om begrepet foregangsetat er nevnt i den andre handlingsplanen fra 1998 er ikke kjent. I den siste handlingsplanen utgitt 2002 er ambisjonen om å være foregangsetat ikke gjentatt. I en periode med omstilling av Forsvaret beskrives fokus på miljøområdet å være behov for å forbedre kunnskap og forbedre miljøprestasjonen. Planmessig og systematisk arbeid beskrives nå mer som en grunnleggende forutsetning, og er kanskje dermed implisitt ikke lenger å anse som grunnlag for å være eksempelet som går foran.

I perioden ble også Forsvarets handlingsplan for biologisk mangfold utgitt som eget kapittel i en stortingsmelding om biologisk mangfold (Miljøverndepartementet, 2001a). Den har heller ikke med begrepet foregangsetat, men beskriver at forsvarsektoren allerede på midten av 1970-tallet begynte å se på avrenning av tungmetaller fra Forsvarets skyte- og øvingsfelt. Det beskrives også at det er fra begynnelsen av 1990-tallet at hensyn til miljø har vært en prioritert oppgave (Forsvarsdepartementet, 1993a). På tidlig 1990-tall begynte arbeidet med flerbruksplaner for skyte- og øvingsfelt, hvor bevaring av miljøet var et sentralt element (Forsvarsdepartementet, 1993a; Miljøverndepartementet, 2001c). Det var også i denne perioden man fikk de første dedikerte miljøvernoffiserene på øvelser (Bø, 2019). I langtidsplanen for 1999-2002 angis at alle selvstendig administrerende avdelinger og enheter i Forsvaret har øremerket miljøvernoffisersstillinger som hel- eller deltidsstilling, eller som bifunksjon, avhengig av virksomhetens omfang (Forsvarsdepartementet, 1998). I henhold til langtidsplanen skal det også tas sikte på en mer målrettet kompetanseoppbygging for ivaretagelse av rollen.

Fra 1998 ble prøveprosjektet «grønn stat» innført. Hensikten var å gjennomføre en systematisk utprøving av hvordan man kan integrere miljøhensyn i statens egen drift, og å få dokumentert virkningene av dette som grunnlag for å vurdere hvordan arbeidet skulle videreføres. Det ble stilt krav til innføring av et enkelt miljøstyringssystem som en integrert del av styringssystemet for alle statlige

etater (Miljøverndepartementet, 2001b, s. 26). Fra 2005 var det forventet at alle statlige etater har miljøstyring som del av sin virksomhetsstyring (Miljøverndepartementet, 2003).

Også i andre dokumenter presiseres miljøstyringens rolle. Det gis blant annet ut en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser (2007-2010) som sier at som et ledd i sektoransvaret, og ved hjelp av miljøstyring, skal alle sektorer finne viktige tiltak tilpasset egen sektors egenart (Miljøverndepartementet Fornyings- og administrasjonsdepartementet Barne- og likestillingsdepartementet, 2007). Denne handlingsplanen for offentlige anskaffelser henger sammen med tre miljørelaterte stortingsmeldinger som gis ut i slutten av tidsperioden: Sammen for et giftfritt miljø - forutsetninger for en tryggere fremtid; Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand og Norsk klimapolitikk (Miljøverndepartementet, 2006, 2007a, 2007b). Felles for disse er at miljøansvarlige innkjøp i offentlig sektor vektlegges som tiltak og virkemiddel for nasjonal politikk. Etatenes miljøstyring skal være metoden som sikrer hensiktsmessighet for egen virksomhet, og også metoden for å fange opp eventuell virksomhetsspesifikk miljøbelastning som ikke framkommer gjennom felles føringer for de statlige etatene.

I forsvarssektoren ble det gjennomført et prosjekt for implementering av miljøstyring i Forsvaret 1998-2003 (Reistad, Fjellheim, Prydz & Longva, 2014). Forsvarets bygningstjeneste var en av pilotorganisasjonene (Statskonsult, 2003). Et av delprosjektene med å innføre miljøstyring var å etablere en miljødatabase for å samle relevant miljøinformasjon og dermed gi oversikt over egen miljøpåvirkning, og i 1999 fikk Forsvarets forskningsinstitutt i oppdrag å etablere denne miljødatabase (Reistad et al., 2014) (FFI 2013). Hensikten med miljødatabase er todelt: Dekke forsvarssektorens krav til rapportering til miljøvernmyndighetene og andre interessenter, samt å danne beslutningsgrunnlag for miljøeffektivisering av egen virksomhet på alle nivå i organisasjonen (Forsvarsdepartementet, 2015b).

I langtidsplanen for 1999-2002 beskrives at et felles system for styring og rapportering av miljøvern-arbeidet vil bli innført, og at dette vil kreve tilførsel av kompetanse og utvikling av indikatorer og rapporteringssystem. Et av tiltakene var å utarbeide utfyllende retningslinjer for å ivareta innkjøp av materiell og eiendom, bygg og anlegg (Forsvarsdepartementet, 1998).

I den neste langtidsplanen, for 2002-2005, vises det til Forsvarsdepartementets miljøhandlingsplan som prioriterer en satsing på miljøstyring. Kontroll med miljøpåvirkningene av egen aktivitet står derfor sentralt. Omstillingsprosessen i Forsvaret beskrives å ha viktige konsekvenser for miljøet, og disse må belyses som et av flere grunnlag for beslutningsprosessene i omstillingsarbeidet. De viktigste konsekvensene av omstillingsarbeidet beskrives å først og fremst være miljøtekniske undersøkelser i forbindelse med avhending av Forsvarets faste etablissementer (Forsvarsdepartementet, 2001).

Forsvaret omtales som et godt eksempel blant annet i Miljøverndepartementets veileder til miljøstyring i staten som ble utgitt i 2003 som del av prosjekt «Grønn stat». I veilederen vises det til at Forsvaret i perioden 2000-2001 kjøpte inn videokonferanseutstyr for 25 millioner kroner samtidig som reisebudsjettene kunne reduseres med 100 millioner kroner. (Miljøverndepartementet, 2003). Det vises også til at Forsvaret er et eksempel på en etat som har flere års erfaring med miljøstyring (Miljøverndepartementet, 2003).

5.2 Miljøvern i Forsvaret i perioden 2009-2020

5.2.1 Sikkerhetspolitiske omgivelser

Den første langtidsplanen i perioden, gjeldende for 2009-2012, er den første etter den omfattende omstillingen av Forsvaret, og den legger vekt på videre modernisering og transformasjon (Forsvarsdepartementet, 2008). I kapittelet med sikkerhetspolitiske rammer beskrives nye geopolitiske trekk som kan føre til endringer i maktbalanse og polaritet. Den økende stormaktsrivaliteten forventes å påvirke Norge både gjennom slike endringer i det internasjonale systemet, men også gjennom det som i langtidsplanen kalles «nærområdedimensjonen». Med det menes endringer i hvordan norske interesser kan forventes å bli utfordret, fremfor alt i havområder i nord (Forsvarsdepartementet, 2008).

Endrede omgivelser påvirker ikke bare internasjonal og nasjonal sikkerhetspolitikk, men igjen synet på sikkerhet. Både samfunnssikkerhet og menneskelig sikkerhet beskrives å ha fått større betydning for, og innvirkning på, sikkerhetspolitikken. Det skjer blant annet gjennom økt behov for beskyttelse av verdier og sentrale samfunnsfunksjoner (Forsvarsdepartementet, 2008, s. 9, 24). Energisikkerhet er eksempel på et område som beskrives å være en utfordring av sivil natur, men som har militære implikasjoner (Forsvarsdepartementet, 2008, s. 33).

I langtidsplanen for 2013-2016 er samfunnsmessige utviklingstrekk løftet ut i et eget kapittel, som del av rammer og føringer i likhet med sikkerhetspolitikk og forsvarspolitik. Det gis et bilde av internasjonale trender som bidrar til usikkerhet rundt fremtidige sikkerhetspolitiske utfordringer, slik som globalisering, fremvekst av nye stormakter og økonomisk maktforskyvning (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 21-22). Sikkerhetspolitisk legges det vekt på de lange linjene, med NATO som hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk i tillegg til opprettholdelsen av en FN-ledet internasjonal rettsorden. For samfunnssikkerheten betones betydningen av det sårbare moderne samfunn, spesielt i forhold til angrep i det digitale rom og terrorisme.

Den gjensidige avhengigheten mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet kan sies å være illustrert i den siste langtidsplanen for perioden gjennom et endret kapitteloppsett (Forsvarsdepartementet, 2015a). Sikkerhetspolitisk utvikling utenfor Norge beskrives sammen med nasjonal samfunnsmessig utvikling i et samlet kapittel for rammebetingelser og utviklingstrekk. Sikkerhetspolitikken beskrives å bli påvirket av politisk polarisering samt teknologisk, økonomisk og demografisk endring og utvikling i tillegg til klimaendringer. Samtidig er den mest vesentlige endringen i de sikkerhetspolitiske omgivelsene fra forrige langtidsplan Russlands økte militære evne og maktbruk (Forsvarsdepartementet, 2015a, s. 28). Dette underbygger fokus på et endret trusselbilde og forverrede rammebetingelser og dermed behov for økt beredskap, tilpasningsevne og styrket forsvarsevne. Globale sikkerhetsutfordringer i

utenrikspolitikken beskrives også i en egen stortingsmelding om terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom. Fordekt bruk av ikke-militære verktøy i hybrid krigføring beskrives å utydeliggjøre overganger mellom fred, konflikt og krig (Utenriksdepartementet, 2015).

Endringer i omgivelsene fører også til endringer i Forsvarets oppgaver i perioden. I langtidsplanen for 2013-2016 presenteres ni oppgaver som er revidert for å tydeliggjøre Forsvarets grunnleggende funksjoner (Forsvarsdepartementet, 2012a). I den oppfølgende langtidsplanen videreføres de ni oppgavene, men med endret ordlyd for å bedre gjenspeile den nye virkelighet og Norges behov for tilrettelegging for alliert støtte. Eksempelvis er den første oppgaven endret fra å «utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemsskapet», til å «sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar» (Forsvarsdepartementet, 2012a, 2015a). Rent språklig er formuleringen mer aktiv, og kan ses som uttrykk for en aktualisering av NATO-medlemsskapets forpliktelser som samsvarer med de endrede omgivelsene og deres betydning for alliansen.

Gjennom hele perioden beskrives global oppvarming, miljø- og ressursutfordringer og klimaendringer som globale utfordringer som påvirker samfunnssikkerhet direkte og statssikkerhet indirekte. Miljøutfordringer beskrives også å kunne påvirke forsvarsplanlegging og militære operasjoner (Forsvarsdepartementet, 2008, s. 26, 33; 2012a, s. 25, 53; 2015a, s. 37). Noen eksempler som gis på slik påvirkning er at konkurranse om ressurser øker krav til robusthet, at klimaendringer krever tilpasning til ekstremvær, og at utviklingen i nordområdene fører til økt krav til nærvær for Forsvarets del.

5.2.2 Sektorprinsippet

Sektorprinsippet gjelder fortsatt som det grunnleggende prinsippet for ansvarsfordeling. For forsvarssektoren som for annen offentlig virksomhet er det forventet at nasjonal klimapolitikk gjennomføres blant annet gjennom etterlevelse av anskaffelsesregelverket. For offentlige anskaffelser vil dette blant annet si at det skal stilles krav som bidrar til et grønt skifte (Miljøverndepartementet, 2012). I tillegg forutsettes det at offentlige etater gjør egne vurderinger som bidrar til et grønt skifte gjennom det interne styringssystemet i den enkelte virksomhet, utover det som er foreslått eller pålagt av fagmyndigheter. Med start i foregående periode, og krav til miljøstyring for statlige etater fra 2005, vektlegges det tydeligere at miljøstyring skal bidra til å identifisere virksomhetsspesifikk miljøpåvirkning. Miljøstyring skal dermed som metode avhjelpe noe av utfordringen knyttet til sektorprinsippet og fagdepartementets overordnede ansvar.

Denne tilnærmingen kan se ut til å være gjennomført også på andre tverrsektorielle områder. Søk i noen utvalgte stortingsmeldinger utgitt i perioden og som kan være relatert til miljøvern⁵ avdekker ikke noen uttalte forventninger til forsvarssektoren. Når stortingsmeldinger tilsynelatende viser mindre til forsvarssektoren ser det også ut til å være tilsvarende andre veien; Forsvarsdepartementets dokumenter viser i liten grad til nasjonale miljø- og klimameldinger. Eksempelvis viser ingen av langtidsplanene i denne perioden til overordnet miljø- og klimapolitikk, selv der tematikken er beskrevet. Det eneste unntaket er at Stortingets klimaforlik nevnes to steder i forbindelse med utfasing av fossil fyringsolje i langtidsplanen for 2017-2020 (Forsvarsdepartementet, 2015a, s. 37, 83).

I foregående periode ble det synlig en diskusjon rundt hvordan miljøansvaret egentlig bør fordeles. Selv om en fordeling helt og holdent etter sektorprinsippet forventes å gi best mulig tilpasning, og dermed mest effektiv etterlevelse av den nasjonale miljø- og klimapolitikken, så har miljødepartementet den nødvendige miljøfaglige kunnskapen og kan bidra til helhet og koordinering. I denne perioden kommer i stedet behovet for en styrket tverrfaglighet til uttrykk på en mer synlig måte, selv om sektoransvaret står sterkt og kanskje ikke utfordres som prinsipp. Eksempel på det kan være håndteringen av ansvar for samfunnssikkerhet som deles opp i 14 samfunnskritiske funksjoner. Hver funksjon er avhengig av tverrsektoriell koordinering for robusthet og beredskap, men hovedansvaret tildeles et bestemt departement (Justitiedepartementet, 2016). På kulturmiljøområdet beskrives også sektoransvaret som bærebjelken, men med et uttalt behov for at det tverrfaglige samarbeidet mellom departementene og dermed forvaltningen av området i sin helhet må styrkes gjennom et mer formalisert samarbeid (Klima- og miljødepartementet, 2020b). Tilsvarende tankegang kan ses for totalforsvaret og det sivil-militære samarbeidet. Gjensidige avhengigheter gir stort behov for samarbeid og koordinering ikke bare mellom sektorer, men også mellom og på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivåer (Forsvarsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, 2018).

I en rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT utredes veier til samordning i norsk forvaltning spesielt for såkalte gjenstridige problemer. I rapporten oppfordres det til å finne det som fremmer

⁵. Meld. St. 21 (2011-2012) *Norsk klimapolitikk*, Meld. St. 13 (2014-2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 - en felles løsning med EU*, Meld. St. 18 (2014-2015) *Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet*, Meld. St. 25 (2014-2015) *Kraft til endring - Energipolitikken mot 2030*, Meld. St. 32 (2014-2015) *Norske interesser og politikk i Antarktis*, Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet - Norsk handlingsplan for naturmangfold*, Meld. St. 35 (2015-2016) *På rett kurs - Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*, Meld. St. 45 (2016-2017) *Avfall som ressurs - avfallspolitikk og sirkulær økonomi*, Meld. St. 33 (2016-2017) *Nasjonal transportplan*, Meld. St. 41 (2016-2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*, Meld. St. 22 (2018-2019) *Smartere innkjøp- effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, Meld. St. 27 (2018-2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*, Meld. St. 16 (2019 -2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken*, Meld. St. 19 (2019-2020) *Miljøkriminalitet*.

tverrsektorielle nettverk og godt samarbeidsklima gjennom helhetsperspektiv, tydelig politisk lederskap og digitalisering (Difi, 2014). I rapporten hevdes også at mål- og resultatstyring slik det praktiseres kan gi økt fokus på sektorisering og silotenking og dermed hemme tverrsektoriell oppgaveløsning.

Hvis sektorprinsippet skal gjelde fullt ut må Forsvarsdepartementet rimeligvis ta ansvar også for andre politikkområder enn forsvarspolitikken. Et utdrag fra iverksettelsesbrevet for forsvarsektoren for 2013-2016 viser til noe utydelighet i praktiseringen: «Etatene skal følge den nasjonale miljø- og klimapolitikken og sørge for å ivareta miljøansvaret i egen sektor, i samarbeid med sivil sektor der det er hensiktsmessig» (Forsvarsdepartementet, 2012b, s. 57). Dette er en formulering som legger hele ansvaret til den enkelte etat, både for gjennomføring av nasjonal miljø- og klimapolitikk og den tverrsektorielle koordineringen. Etter at dette ble skrevet ble Forsvarsmateriell etablert som egen etat i 2016, Forsvarsbygg ble etablert som egen etat allerede 2002. Med flere etater og gjensidig avhengighet for felles leveranse av operativ evne og samfunnsnytte er det mulig å se for seg at behovet for både tverretatlig og tverrsektoriell koordinering har økt. Hvis et delt og fordelt miljøansvar fører til forskjellige syn på prioriteringer og ambisjoner kan både samarbeid og forbedret miljøprestasjon bli vanskelig å oppnå. Delegering av miljøansvar til lavere forvaltningsnivåer kan derfor både betone det egne ansvaret for miljøstyring, men også føre til en pulverisering av sektoransvaret.

5.2.3 Sentral styring gjennom retningslinjer og iverksettelsesbrev

I den foregående perioden ga Forsvarsdepartementet ut handlingsplaner for sektorens miljøarbeid. Arbeidet med handlingsplaner ble ikke videreført, og er i denne perioden erstattet med mer generiske retningslinjer utgitt i 2009 og 2015. Begge dokumentene setter krav til og forutsetter selvstendig miljøstyring i etatene. Overgangen fra handlingsplaner til retningslinjer i perioden kan oppfattes å være i tråd med føringene om virksomhetsstyring og mål- og resultatstyring. Ansvaret flyttes i større grad fra departementet til etatene, og for Forsvarets vedkommende også fra forsvarsnivå til underliggende nivåer; driftsenheter og avdelinger med budsjett- og resultatansvar. Etatenes selvstendige ansvar følger derfor en styringslogikk om at overordnede rammer er gitt i form av føringer og budsjett, og at hvert nivå selv vil ha den beste kompetansen og muligheten til å finne den mest hensiktsmessige måten å drive virksomheten på innenfor de gitte rammer.

Retningslinjene forutsettes å skulle bli komplettert med oppdrag i iverksettelsesbrev (Forsvarsdepartementet, 2015b). Som beskrevet innledningsvis så har samfunnsikkerhet, herunder betydningen av miljø- og klimaendringer, fått større innvirkning på statssikkerhet. Den plass som gis til miljø- og klimahensyn i både langtidsplaner og iverksettelsesbrev er imidlertid blitt mindre i løpet av

perioden. En ordtelling i tekstene som omhandler miljø og klima kan bidra til å illustrere det reduserte avtrykket i dokumentene, som vist i figur 3.

	2009-2012		2013-2016		2017-2020	
	LTP	IVB	LTP	IVB	LTP	IVB
Antall ord	2445	692	1369	502	413	0
Totalt	3137		1871		413	

Figur 3. Antall ord i miljø- og klimaavsnitt i langtidsplaner og iverksettelsesbrev

Tekstmengden i de to første langtidsplanene kan delvis forklares med at miljø og klima behandles flere steder i dokumentene under forskjellige kapitler. I den siste langtidsplanen beskrives utviklingstrekk på miljø- og klimaområdet og mulige konsekvenser for Forsvaret i et samlet kapittel. Iverksettelsesbrevene har hovedsakelig videreført innhold som omhandler konsekvenser for Forsvaret, men dette er fjernet i iverksettelsesbrevet for 2017-2020. Den reduserte tekstmengden som tabellen viser er derfor ikke nødvendigvis uttrykk for en intensjon om å redusere vektleggingen av miljøperspektivet. Det kan også være utslag av en mer stringent kapitelføring, for å unngå gjentakelser. For iverksettelsesbrevets form som dokument kan det være et tegn på kvalitetsforbedring at tekst som savner betydning for faktiske føringer for virksomheten er fjernet (Askim, 2015).

En annen bidragende forklaring til mindre tekst i førende dokumenter fra departementet kan være en ønsket overføring av ansvar til etatene. Det styrker heller ikke nødvendigvis måloppnåelsen om miljø beskrives i eget kapittel. Det kan tvert om være fordeler ved å håndtere miljøhensyn mest mulig integrert i øvrig virksomhet. Hvis man ser til iverksettelsesbrevet for 2017-2020 har ikke miljøvern fått plass i noen andre kapitler om Forsvarets virksomhet. Det eneste unntaket er i forbindelse med Kystvaktens oppsynsmyndighet innen blant annet miljøvern, noe som kan etterlate et inntrykk av at vektleggingen av området rent faktisk er redusert.

Den løpende teksten i iverksettelsesbrevene beskriver oppdrag til Forsvaret formulert som hva Forsvaret skal eller må gjøre, eller hva det skal eller må føre til. Eksempelvis «Forsvaret må integrere miljøledelse som en del av lederopplæringen i etaten» eller «Forsvarssektorens system for miljøstyring skal bidra til at miljø- og samfunnsansvar veier tungt i alle plan- og beslutningsprosesser» (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 65; 2012a, s. 58). Disse må/skal- kravene, eller aktivitetskravene, er telt opp i tabellen i figur 4. Miljø eller klima er som nevnt ikke omhandlet i forsvarsdelen av iverksettelsesbrevet for den siste perioden. De to aktivitetskravene som i tabellen er angitt som føringer for miljøstyring for denne perioden er derfor hentet fra fellesdelen. Kravene som stilles er at virksomheten i forsvarssektoren skal være i tråd med gjeldende lover, instruksjoner og retningslinjer og at etatssjefene har et selvstendig ansvar for å utvikle egne mål, styringsparametere, tiltak, risikoer og risikoreduserende eller avbøtende tiltak for

egen virksomhet (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 10). Det er altså krav til virksomhetsstyring generelt og ikke miljøstyring spesielt.

	2009-2012	2013-2016	2017-2020
Ammunisjonsrapportering	2	1	0
Anskaffelser	2	2	0
Avfall	2	1	0
Kjemikalier	5	2	0
Energi	1	2	0
Miljøhensyn ved øvelser og operasjoner	6	6	0
Miljøstyring	8	5	2
Utslipp av CO ₂	1	2	0
Totalt	27	21	2

Figur 4. Antall aktivitetskrav i iverksettelsesbrev gjeldende miljøvern i Forsvaret.

At antall oppdrag og tiltak fra det sentrale nivået blir færre eller uteblir helt kan være en ønsket styringsstrategi. Er det tilfellet så utdaterer det teksten i gjeldende retningslinjer hvor det forutsettes at oppdrag og mål også gis gjennom iverksettelsesbrev og langtidsplaner (Forsvarsdepartementet, 2015b).

En annen måte å lese ut fokusområder på, i tillegg til de nevnte aktivitetskravene, er å se på hva som er tatt opp i målbildet for den sentrale styringen av etatene. Det signaliserer også fokus og vesentlighet, selv om alle krav som listes i figur 4 i utgangspunktet er oppdrag som skal iverksettes av etatssjefen (Forsvarsdepartementet, 2019). I løpet av de tre langtidsplanperiodene som omfatter tiden fra 2009 til 2020 er to oppdrag løftet inn som tiltak tilhørende Forsvarets målbilde: «Redusere CO₂-utslipp fra administrative kjøretøyer og tilrettelegging for elbiler» (Forsvarsdepartementet, 2009a) og «Oppnå en årlig dokumenterbar og varig energieffektivisering» (Forsvarsdepartementet, 2010, 2011).

5.2.4 Forsvaret som foregangsetat

Ambisjonen om å være foregangsetat er på ny tatt opp gjennom Forsvarsdepartementets retningslinjer. I utgaven fra 2009 kommer dette fram gjennom en overordnet målsetting om at forsvarssektoren skal være en foregangsvirksomhet i å ta hensyn til miljøet, og at miljøhensyn skal være en integrert del av alle plan- og beslutningsprosesser på alle nivåer på lik linje med krav til blant annet ytelse, kvalitet, kvantitet og økonomi (Forsvarsdepartementet, 2009b). I retningslinjene fra 2015 er ambisjonen uttalt som en del av sektorens miljøpolicy: «Forsvarssektoren skal gjennom et systematisk miljøarbeid være en foregangsvirksomhet» (Forsvarsdepartementet, 2015b).

I langtidsplanen for perioden 2013-2016 finnes en lignende ambisjon, hvor det under overskriften samfunnsmessige utviklingstrekk står følgende: «Regjeringen har som mål at Norge skal være et

foregangsland innen bærekraftig utvikling på det miljømessige området. Forsvarssektoren tar ansvar for sin del av den nasjonale miljøpolitikken og skal legge et miljøbevisst perspektiv på all virksomhet» (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 14).

I foregående periode kunne blant annet Forsvarsdepartementets innføring av miljøstyring som metode og etablering av miljøhandlingsplaner før det var satt som krav til statlige etater være eksempler på handlinger som understøttet ambisjonen om å være foregangsetat. Noe tilsvarende er ikke like enkelt å spore opp i denne perioden. Søk etter eksempel på hvordan Forsvarets aktivitet på miljøområdet omtales i stortingsmeldinger gir blant annet treff på Kystvaktens bidrag til nasjonal oljevernberedskap i forbindelse med miljøhendelser i kystområder og til havs (Justitiedepartementet, 2016; Samferdselsdepartementet, 2016; Utenriksdepartementet, 2020). I forhold til friluftsliv beskrives at nødvendig omstrukturering av Forsvaret har ført til avhending av areal, som igjen har gitt fordeler for nasjonale mål om friluftsliv (Klima- og miljødepartementet, 2016).

Forsvarssektoren blir også nevnt i en stortingsmelding om smartere innkjøp, men der som et eksempel på hvor stort besparelspotensiale som kan ligge i profesjonalisering av innkjøp, anskaffelser og investeringer (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Det siste eksempelet er fra en stortingsmelding om miljøkriminalitet hvor det vises til et samarbeid mellom Forsvarets høgskole, Blue Shield Norge, Norsk kulturråd og Riksantikvaren for å produsere kortstokker med informasjon om beskyttelse av kulturarv (Klima- og miljødepartementet, 2020a). Kortstokken er spesielt rettet mot norske militære mannskaper som deltar i internasjonale operasjoner for å gi kunnskap om hvordan plyndring, smugling og ulovlig handel med kulturarv kan forhindres. Hverken Kystvaktens bidrag til sivil beredskap, avhending av areal eller kortstokken er eksempel på resultat av systematisk miljøarbeid, som i henhold til retningslinjene skal være måten å gå foran på (Forsvarsdepartementet, 2015b).

Når perioden starter har det gått mer enn ti år siden innføring av miljøstyring først ble nevnt i styrende dokumenter. I Forsvarets årsrapport for 2010 beskrives miljøstyringen som velfungerende og dokumentert for styrkebidraget i Afghanistan, implementert i Østerdalen garnison og på Haakonsværn, samt at Bodø hovedflystasjon er miljøfyrtårnsertifisert (Forsvaret, 2011b). Eksemplene kan tyde på at lokale ordninger basert på geografi er etablert, fremfor styringssystem basert på ledelsesansvar gjennom kommandokjede og organisasjonstilhørighet.

Fokus på innføring og implementering av miljøstyring er ikke bibeholdt, naturlig nok siden det er forventet innført som metode. I den nasjonale klimapolitikken fra 2011 forutsettes statlige virksomheter å ha et miljøledelsessystem som er godt integrert i virksomhetens øvrige styringssystemer og som bidrar

til å finne synergier mellom økonomiske besparelser og miljøforbedringer (Miljøverndepartementet, 2012). Denne integreringen med øvrige styringssystemer betyr for Forsvarets del fremfor alt integrering i virksomhetsstyring, internkontroll og sikkerhetsstyring.

Fra 2011 ble det gjennomført en styringsreform hvor både mål-, resultat- og risikostyring skulle implementeres ved alle driftsenheter samtidig som sikkerhetsstyring ble innført både for driftsenheter og underordnede avdelinger med budsjett- og resultatansvar (Forsvaret, 2012b). Miljøvern er et av områdene som omfattes av sikkerhetsstyring, og derfor ble det likevel en revitalisert implementeringsfase også for miljøstyring. Fra Forsvarets egne årlige rapporter omtales imidlertid implementering av miljøstyring som ikke tilfredsstillende eller mangelfull (Forsvaret, 2012a, 2013, 2014a, 2014b, 2018b, 2020b). Ressurser i form av personell og kompetanse beskrives å være den største utfordringen og risikofaktoren i Forsvarets miljøvernarbeid (Forsvaret, 2014b, 2015b, 2016, 2017).

Manglende implementering av miljøstyring kan ses som at Forsvaret ikke lever opp til Forsvarsdepartementets miljøpolicy om at sektoren gjennom et systematisk miljøarbeid skal være en foregangsvirksomhet. I tillegg kommer at miljøstyring forutsettes å være metoden for å ta hensyn til sektorens egenart og for hensiktsmessig styring og oppfølging av virksomhetsspesifikk miljøpåvirkning.

5.3 Analyse med bruk av organisasjonsteoretiske perspektiv

I dette kapittelet skal spørsmålet: *Hvordan kan ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i den undersøkte perioden forstås fra et organisasjonsteoretisk perspektiv?* besvares. Spørsmålet søkes besvart ved hjelp av de tre organisasjonsteoretiske perspektivene som ble presenterert i teorikapittelet: det instrumentelle perspektivet og de to institusjonelle perspektivene kultur og myte. Hensikten er ikke å finne det ene perspektivet som er alene forklarere, eller å føre et resonnement om årsak og virkning. De forskjellige perspektivene kan heller sammen gi en forståelse for sammenhenger som påvirker blant annet hvordan reform og endring gjennomføres med mer eller mindre framgang. I store og komplekse organisasjoner som Forsvaret vil heller ikke endring gjennomføres homogent eller samtidig. De ulike perspektivenes forklaringskraft vil derfor variere både med tid, organisasjonsenhet og organisasjonsnivå.

Det instrumentelle perspektivet beskrives i 5.3.1 Forsvaret som instrument og de to institusjonelle i henholdsvis 5.3.2 Betydningen av sterk organisasjonskultur og 5.3.3 Miljøambisjoner som mote.

5.3.1 Forsvaret som instrument

Det instrumentelle perspektivet ser organisasjonen som et politisk instrument for iverksetting. Det vektlegger evne til politisk kontroll og bevisste valg basert på rasjonell kalkulasjon (Christensen et al., 2017, s. 24-25). Ledelsens valg og ønsker kommer til uttrykk gjennom formelle strukturer som organisasjonskart, stillingsbeskrivelser, reglementer og metoder for planlegging (Christensen et al., 2017). Disse faste rammene antas å styre organisatorisk adferd som gjør organisasjonen til en enhetlig og rasjonell aktør og et egnet instrument for ledelse (Christensen et al., 2017, s. 25-26).

Beskrivelsen av den tenkte instrumentelle organisasjonen kan se ut som en beskrivelse av Forsvaret. Både fra faktisk organisering og idéen om Forsvaret som organisasjon burde Forsvaret kunne ses som en enhetlig og rasjonell aktør, med faste rammer og en hierarkisk struktur. Rent teoretisk skulle det derfor også kunne forventes at endring og reform enkelt lar seg gjennomføre i en slik organisasjon. Endringer som er besluttet vil bli gjennomført og iverksatt fordi det er måten organisasjonen virker på. Den rasjonelle og formelle organisasjonsstrukturens hensikt er å gjennomføre og realisere bestemte mål, med rammer og begrensninger for enkeltpersoners handlingsvalg.

Miljøstyring i Forsvaret er et eksempel på innføring av en styringsreform, og en implementeringsprosess ble iverksatt i perioden 1998-2002. Ut fra et instrumentelt perspektiv og idéen om en hierarkisk ordning

skulle innføring av miljøstyring være tett knyttet til faktisk endring i organisasjonen (Christensen et al., 2017). Miljøstyring skulle ha vært innført og iverksatt senest i 2003, slik som planlagt og vedtatt i implementeringsløpet. Den virkning av miljøstyring som går å lese ut fra den valgte empirien tyder på at innføringen har vært tregere enn det. Selv med eksempler på lokal implementering av miljøstyring eller bruk av metoden i enkelte organisasjonsenheter, så beskrives miljøstyringen i Forsvaret i sin helhet som ikke tilfredsstillende eller mangelfullt implementert.

Som beskrevet i teorikapittelet bygger både mål- og resultatstyring og miljøstyring på at mål fastsettes i første halvdel av styringshjulet. I andre halvdel av hjulet, og for å få hjulet til å gå rundt, kommer resultatmåling og vurdering av resultater for videre læring og forbedring. Tiltak som er ansett som vesentlig nok til å bli presentert i Forsvarets målbilde kan derfor forventes få nødvendig oppmerksomhet også når det gjelder oppfølging og gjennomføring. I forrige kapittel ble det redegjort for to miljøoppdrag som ble løftet som tiltak i Forsvarets målbilde, og som dermed har vært del av mål- og resultatstyringen på overordnet nivå i Forsvaret. Det ene eksempelet var: «Redusere CO₂ -utslipp fra administrative kjøretøyer og tilrettelegging for elbiler» (Forsvarsdepartementet, 2009a). Tiltaket var gjennom iverksettelsesbrev del av det strategiske målbildet for Forsvaret for året 2010, med krav om rapportering i Forsvarets årsrapport. Det andre eksempelet var: «Oppnå en årlig dokumenterbar og varig energieffektivisering» (Forsvarsdepartementet, 2010, 2011). Tiltaket var med i iverksettelsesbrev og det strategiske målbildet for Forsvaret for årene 2011 og 2012.

For å finne dokumentasjon på oppfølging av tiltak som gjelder redusert utslipp fra administrative kjøretøy er det mulig å se til resultatrapportering i Forsvarets årsrapporter, Forsvarets miljøredegjørelser⁶ og Forsvarssektorens miljø- og klimaregnskap. Når tiltaket ble innført i 2010 hadde Forsvaret 21 hybridbiler, men ingen elbiler. (Forsvaret, 2011a). Gjennomførte tiltak som er beskrevet er endring i fordelingen av kjøretøy, fra de høyeste til de laveste utslippsklassene for bensin- og dieslbiler, samt etablering av 24 ladeplasser på Haakonsværn i 2011 (Forsvaret, 2012a). I 2012 kjøpte FLO inn 10 elbiler av typen Nissan Leaf som et prøveprosjekt og bilene ble tatt i bruk i Bergen og Oslo (Forsvaret, 2013). Etter noen års bruk ble det rapportert at elbilene hadde spart inn 30 000 kr per bil og år i drivstoffutgifter (Forsvaret, 2016).

Statistikk i miljødatabasen viser at CO₂ -utslipp fra administrative kjøretøy er redusert fra 2010 til 2016 (Ringnes, Reistad, Myhre, Prydz & Longva, 2011; Utstøl, Melnes, Karsrud & Prydz, 2017). I samme periode er antallet administrative kjøretøy også redusert med 38 prosent, noe som svarer til den prosentvise nedgangen i drivstofforbruk (Reistad, Myhre, Bratland & Longva, 2010; Utstøl-Klein,

⁶ Fra 2013 gis Forsvarets miljøredegjørelse ut som en del av Forsvarets årsrapporter.

Melnes, Karsrud & Prydz, 2016). Andel hybride biler og elbiler av de administrative kjøretøyene har vært forholdsvis uforandret i perioden 2009-2019, ca 2-3 prosent av det totale antallet administrative kjøretøy (Nybakke, Utstøl-Klein, Melnes, Prydz & Voie, 2015). Oppnådd CO₂-reduksjon ser derfor fremfor alt ut å henge sammen med redusert antall kjøretøy, og ikke med gjennomførte tiltak for å redusere utslipp. Tilrettelegging for elbiler er heller ikke nevnt ut over de 24 ladeplassene på Haakonssvern. Oppfølging og evaluering av måloppnåelse med hensyn til om gjennomførte tiltak anses tilstrekkelige kan ha vært gjort gjennom etatsstyringsdialogen, men er ikke funnet i de nevnte resultatrapportene.

Eksempelet med de administrative kjøretøyene kan kanskje brukes som bilde på at idéen om instrumentell virkning også kan ha betydning for hvordan man ser på organisasjonslæring (Christensen et al., 2017, s. 175). Forventing om instrumentalitet kan gi tro på en tett forbindelse mellom tiltak, effekter og tilbakeføring og læring. Blir denne forventningen for sterk kan det føre til at effekter i for stor grad blir forutsatt, men i mindre grad godt dokumentert (Christensen et al., 2017, s. 176). Hvis instrumentalitet blir antatt kan manglende tilbakekobling gjøre det enda vanskeligere å oppdage tilfeller hvor den forventede effekten uteblir.

Det andre eksempelet fra Forsvarets målbilde var: «Oppnå en årlig dokumenterbar og varig energieffektivisering» (Forsvarsdepartementet, 2010, 2011). Tiltaket må ses i sammenheng med en andre fase av prosjektet «Energiledelse i Forsvaret». I den første fasen gjennomført fra 2005 til 2011 oppnåddes en varig reduksjon av energiforbruket med 100 GWh, og det ble identifisert et sparingspotensiale på ytterligere 100 GWh (Forsvaret, 2012b). Derfor iverksettes en andre fase av prosjektet med gjennomføring fram til utgangen av 2016. I iverksettelsesbrevet for 2011 er tiltaket oppført uten resultatkrav, men for 2012 er resultatkravet uttrykt som et krav til innsparing i energiforbruk tilsvarende 90 millioner kroner per år fra 2015. Resultatene framgår av Forsvarets årsrapporter og Forsvarsdepartementets evaluering av langtidsperioden 2013- 2016. Det beskrives at det er oppnådd en innsparing av 136 GWh, tilsvarende en varig årlig besparelse på 136 millioner kroner, og at måloppnåelsen er meget tilfredsstillende. (Forsvaret, 2016; Forsvarsdepartementet, 2018). Det konkluderes også med at det er tekniske tiltak utført i Forsvarsbygg sin del av prosjektet som har stått for nesten hele innsparingen (Forsvaret, 2016, 2017). Forsvarets bidrag til innsparingen blir estimert til ca 10 prosent og er oppnådd gjennom brukeradferd, slik som å lukke porter og dører for å holde på varmen samt å skru av lys i lokaler som ikke brukes (Forsvaret, 2016).

Hvis man ser til instrumentaliteten i Forsvaret på et overordnet nivå, hvordan nasjonale miljøpolitiske føringer er tatt inn i styrende dokumenter, så viser empirien en instrumentell virkning. Nasjonale

miljøpolitiske føringer har vært tydelig gjenkjennelige i de studerte styrende dokumenter fra Forsvarsdepartementet. Dette fremkommer også av en masteroppgave fra 1996 som så på hvordan Forsvaret har innført regjeringens miljømål. Det konkluderes med at interne dokumenter gjenspeiler nasjonale føringer godt, men at de overordnede og lite konkrete formuleringene er beholdt. Det er vurdert at det er gjort få tilpasninger til egen virksomhet, og at interne retningslinjer for miljøvern ikke har ført til egentlige endringer (Hernes, 1996). Gjennomførte tiltak vurderes å snarere være resultat av enkeltpersoners engasjement enn styring eller overordnede føringer.

At Forsvaret er et politisk instrument for iverksetting gjelder først og fremst forsvarspolitikken. Gjennom sektoransvaret skal Forsvaret og forsvarssektoren likevel ta sin del av ansvaret for regjeringens miljø- og klimapolitikk. Etterlevelse av lovpålagte krav er forventet og påkrevd. På grunn av at hovedoppdraget ikke handler om iverksetting av miljøpolitikk kan det også hevdes at det ut fra et omdømmesynspunkt kan være viktigere å ikke begå store feil enn å gjøre veldig mye riktig. I 2030-rapporten om NATO føres en tilsvarende diskusjon om hvilken rolle NATO skal ha. Det konkluderes med at NATO ikke er den organisasjon som best leder an i kampen mot klimaendringer, men at ny og grønn teknologi er en måte å opprettholde teknologisk overlegenhet på (The Reflection Group, 2020).

Et tilsvarende resonnement kan man finne i en norsk offentlig utredning om forvaltning av Statens pensjonsfond utland som gjelder etiske avveininger og klimakrav for investering av oljepenger. I utredningen foreslås at man kan støtte selskaper som satser på alternativ energi, og ellers fokusere på selskapenes økonomiske bærekraft. Det konkluderes med at «fondet ikke kan være et spisset instrument i arbeidet for å oppnå bærekraftsmål» (NOU 2020: 7, 2020, s. 163). Forsvaret kan nok ikke heller være et spisset instrument for miljø- og klimapolitikk, men forventninger til troverdighet, legitimitet og omdømme gir forventninger til etterlevelse av miljøkrav og egen måloppnåelse på området.

Det instrumentelle perspektivet forutsetter gjennomføring og etterlevelse av oppdrag og tiltak som er besluttet av ledelsen. Denne forventningen er spesielt knyttet til et instrumentelt hierarkisk perspektiv. Det instrumentelle perspektivet har også en forhandlingsvariant, der utfallet av beslutninger i større grad er resultatet av forhandling eller drakamp mellom ulike aktører (Christensen et al., 2017, s. 35). Forsvaret er en kompleks organisasjon med flere underenheter med forskjellige mål, interesser og kunnskaper. Forhandlingsvarianten kan derfor bidra til å forklare tilfeller hvor hevding av særinteresser kan påvirke eller gå ut over rasjonaliteten i den hierarkiske styringen.

I McKinsey-rapporten er det laget en sammenstilling av hva som kjennetegner suksessfull endring i militære organisasjoner ut fra undersøkelser basert på intervjuer av ledere i militære organisasjoner

(McKinsey & Company, 2015, s. 188). Det listes fem prinsipper, hvorav et er at endringsprogram må ledes gjennom linjen med tydelige forventninger og plassering av ansvar for tiltak. Erfaringen er at det ikke kan forventes at linjen implementerer av seg selv siden «det fungerer svært dårlig i en militær organisasjon». Dette kan være et tegn på stort innslag av forhandlingsvariant, men også på at de to institusjonelle perspektivene kan ha stor forklaringskraft. De åpner for at en organisasjons rutiner, regler og verdier har en selvstendig innflytelse på organisasjonens adferdsmønster. Selv en instrumentelt organisert virksomhet tilpasser seg derfor ikke endringer på en enkel eller uproblematisk måte (Fimreite et al., 2014, s. 29).

5.3.2 Betydningen av sterk organisasjonskultur

Organisasjonskultur kan defineres som de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene (Bang, 2019, s. 23). Kjerneelementene i en organisasjonskultur er abstrakte og usynlige, men de kommer til uttrykk på synlige måter som språk og sjargong, antrekk, adferd og ritualer og seremonier. Med de felles verdier og normer som oppleves som passende i en bestemt organisasjonskultur menes bruksverdier, det vil si normer som er i faktisk og praktisk bruk. Bruksverdier er dermed ikke nødvendigvis identiske med vedtatte og formelle verdier.

Det institusjonelle kulturperspektivet tar utgangspunkt i at de stille normene i en organisasjon styrer hva som er passende adferd, og reformer som går på tvers av dette vil bremses av kulturell motstand. Det fører til at organisasjonens egenverdi skjermes mot fundamentale endringer. Moderate endringsforsøk som ikke strider mot den institusjonelle identiteten har derfor lettere for å bli akseptert (Fimreite et al., 2014, s. 29).

En sterk organisasjonskultur kan altså ha instrumentelle trekk uten at den lar seg styre eller kontrollere på en instrumentell måte (Christensen et al., 2017, s. 53). Studier viser at sterk organisasjonskultur har samlende og motiverende kraft som er overveiende positiv for en bedrifts prestasjoner (Bang, 2019, s. 117-120). Organisasjonskultur kan også bidra til at komplekse offentlige organisasjoner fungerer smidigere (Christensen et al., 2017, s. 70). Negative effekter av sterk organisasjonskultur kan være gruppetenking og selvsensur når det som anses som passende oppleves så sterkt at eventuelle motforestillinger ikke yttres (Bang, 2019, s. 117). Treghet ved endring er nevnt, men trenger imidlertid ikke bety fullstendig mangel på evne til forandring. Organisasjonskultur som fenomen er heller ikke statisk, men vil være i kontinuerlig endring gjennom at medlemmene endres, og påvirkes av strømninger utenfor organisasjonen.

Forsvaret svarer til flere av beskrivningene som kjennetegner sterke kulturer. Den militære organisasjonen er gammel og tradisjonsbåren, noe som i seg har stabiliserende og konserverende trekk. Felles kultur stimuleres av likhet i personlige karakteristikk som alder, kjønn, utdanning og personlige verdier. Intern og selektiv rekruttering og utdanning av militært personell er en annen bidragende faktor, som også gir en personellflyt som i større grad enn i andre bransjer og sektorer holdes internt gjennom hele karriereløpet. Den store graden av erfaring fra egen sektor eksemplifiseres og tallfestes i Svendsen-rapporten med at 73 prosent av Forsvarets ansatte ikke har erfaring fra andre virksomheter enn Forsvaret (Svendsen et al., 2020).

Andre faktorer som beskrives å bidra til en sterk kultur er vektlegging av verdier og normer, ritualer og seremonier samt tett samarbeid mellom nyansatte og rollemodeller med lengre fartstid (Bang, 2019, s. 112-114). For den overveiende majoriteten av Forsvarets ansatte er dette grunnlaget for en ønsket profesjonskultur og identitet som er doktrinelt fastsatt som en forutsetning for stridsevne (Forsvaret, 2019, s. 91). Det militærteoretiske grunnlaget er blant annet hentet fra Clausewitz sin vektlegging av moralske eller mentale faktorer. Stridsevne beskrives å bestå av fysiske og moralske faktorer, hvor de moralske bygger på vilje og samhold (Forsvaret, 2019, s. 55-58). Det kan derfor hevdes at den moralske styrken som kan hentes fra en felles kultur er en faktor for eksistens og overlevelse både på organisasjons- og individnivå for Forsvaret.

Med en sterk organisasjonskultur kan derfor det institusjonelle kulturperspektivet forventes å ha stor forklaringskraft på hvordan endringer og reformer kan gjennomføres i Forsvaret. Sterk organisasjonskultur er imidlertid ikke det samme som at det råder fullstendig konformitet i hele organisasjonen i alle forhold. Det kan selvfølgelig også hevdes at Forsvarets organisasjonskultur ikke er «en kultur», men snarere summen av flere avdelingskulturer. Det kan likevel forventes at denne summen av kulturer har noen felles trekk som har positive og retningsgivende funksjoner gjennom å skape identitet, lojalitet og stabilitet. Samtidig vil den også ha en instrumentell funksjon som kan gjøre Forsvaret svært motstandsdyktig mot forandring.

Empirien som er valgt for denne oppgaven, hovedsakelig styrende dokumenter, er instrumentelle i sin natur. De gir dermed lite uttrykk for eventuelle kulturelle innvirkninger for miljøvern i Forsvaret. Det er derfor valgt å se på noen masteroppgaver hvor det er gjort observasjoner av kulturelle trekk i Forsvaret gjennom intervjuer. I den tidligere nevnte masteroppgaven fra 1996 ble det spurt om normer og verdier knyttet til offisersrollen og egen forsvarsgren samt tilsvarende for miljøvern i Forsvaret. Det ble ikke funnet noen generelle normer eller enhetlig bevissthet om miljøvern innenfor respondentenes egne fagfelt den gangen. Det ble forklart med at miljøvern ikke ble oppfattet som et viktig tema for organisasjonen eller dens eksistensielle grunnlag (Hernes, 1996, s. 65-66). Oppfatningen at miljøhensyn

uansett må vike for Forsvarets rolle i å ivareta nasjonal sikkerhet og selvstendighet reflekteres også i en av langtidsplanene, men det beskrives samtidig at en slik oppfatning tilhører et «historisk perspektiv» (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 44).

En annen masteroppgave har sett på forsøket på å innføre kjøttfrie mandager i Forsvarets messer i løpet av 2014 (Kildal, 2015). Både kulturell motstand og mangelfull kommunikasjon beskrives som bidragende årsaker til at endringen ikke lyktes. Den miljømessige hensikten med prosjektet beskrives som underkommunisert, men det settes også spørsmål ved om miljøhensyn ville vært et godt nok argument for et kjøttfritt måltid. Det forklares med at gjennomførte intervjuer med soldater i førstegangstjeneste avdekte at prosjektet utfordret deres oppfatninger om sammenheng mellom inntak av kjøttprotein og fysisk styrke, og dermed indirekte de gitte forutsetningene for å løse oppgaven.

Et annet eksempel er fra en masteroppgave hvor innføringen av styringssystemer for HMS og sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret er undersøkt. Blant utdrag fra intervjuer utført i forbindelse med oppgaven beskrives det at implementering av den internasjonale normen for sikkerhetsstyring (ISM-koden) møtte motstand blant annet på grunn av at det ble oppfattet som et sivilt regime, som dermed ikke er tilpasset militær virksomhet (Grimholt, 2011, s. 65).

Enkeltutsagn fra intervjuer med soldater og ansatte i Forsvaret beviser ikke at dette er typiske eller representative holdninger, men kan illustrere at hvis et tiltak oppfattes som et kulturelt virkemiddel eller en kulturell trussel vil tiltaket oppfattes som provoserende (Christensen et al., 2017, s. 207).

Uttalelsen om den sivile standarden kan uansett være intressant siden miljøstyring også skal basere seg på en sivil standard. Styring eller feilbruk av styringsmetoder kan føre til uønskede effekter, så motstand til styringsreformer kan være rasjonelt. En slik rasjonell motstand er grunnet i at ansatte ønsker effektivitet og dermed yter motstand mot det som oppfattes som pålagte løsninger som fungerer dårligere enn de som allerede brukes. Argumentet kan også brukes dersom motstanden egentlig har en annen begrunnelse, noe som kan kalles for inkompatibilitetsargumenter (Røvik, 2007, s. 335-336). Hvis den egne motforestillingen til en endring ikke er et legitimt argument, kan motstanden formuleres som at idéen eller reformen ikke er kompatibel med egen virksomhets kompleksitet eller kontekst (Røvik, 2007, s. 335). Motstanden mot ISM-koden som et sivilt verktøy kan være et slikt inkompatibilitetsargument.

Fra beskrivelsen av organisering og ledelse i kapittel 4 kan det konkluderes med at Forsvaret har et kulturelt basert syn på ledelse som vektlegger lederskapet. Man kan derfor spørre seg om styring i seg selv, sivil standard eller ikke, kan vekke motstand. Spenningsfeltet mellom lederskap og styring er ikke

spesifikt for den militære kontekst, men det personorienterte lederskapet har likevel en særstatus som dyrkes gjennom det militære utdanningsløpet. Man kan også hevde at den kulturelle identiteten er mer knyttet til nasjonens forsvar snarere enn til statlig forvaltning. For statlig forvaltning generelt sett er god ledelse mer knyttet til god styring enn til lederskap, blant annet gjennom vektlegging av styringshjulet i lederplakaten. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Standarden for sikkerhetsstyring, ISM-koden, viser også til et tredje spenningsfelt, nemlig det mellom risiko og sikkerhet. Forsvarets organisasjonskultur er fundert på en ledelsesfilosofi som opprinnelig legger blant annet initiativ og risikovillighet til grunn. Initiativ, kreativitet, faglig kompetanse samt vilje til å ta ansvar og risiko er beskrevet som forutsetninger på individnivå som støtter oppdragstaktikk eller oppdragsbasert ledelse. Sikkerhetsstyring som begrep kan oppfattes som hemmede i forhold til krigens krav om å kunne ta risiko. Slike organisasjonsmessige paradokser er typiske for organisasjoner som må ta flere hensyn (Bang, 2019, s. 135). For en organisasjon som Forsvaret kan man derfor hevde at det ikke dreier seg om enten eller, men heller at hele spennet i lederskap og styring, risiko og sikkerhet samt ledelse av både operativ virksomhet og statlig forvaltning må håndteres og balanseres.

Blant McKinseys prinsipper for suksessfull endring i militære organisasjoner er to tydelig koblet til organisasjonskulturens innvirkning. For det første at endringsforslag må motiveres med forbedret operativ evne, heller enn andre argument som for eksempel økonomi. For det andre at det må forventes og planlegges for motstand i organisasjonen. Det understrekes at selv med kjennskap til at militære organisasjoner kan være lite endringsvillige så blir det undervurdert ved innføring av ønskede endringer eller reformer (McKinsey & Company, 2015, s. 188). Andre prinsipper som er vurdert som vesentlige er dels å unngå en tro på at omorganisering alene løser alle problemer, dels at varig endring krever styrking av riktig kompetanse. Faktisk endring krever innsats, og best mulig kjennskap til endringens konsekvenser bør etterstreses for å unngå dysfunksjonelle effekter og motstand.

5.3.3 Miljøambisjoner som mote

Det institusjonelle myteperspektivet vektlegger hvordan dominerende normer og verdier i omgivelsene, utenfor den egne organisasjonen, påvirker handlingsrommet for hvordan organisasjonen bør utformes. Der det kulturelle perspektivet er koblet til organisasjonens egenart og særpreg, handler myteperspektivet om tilpasning til omgivelsenes forestillinger om hva som anses passende. Disse normene som er skapt utenfor organisasjonen kan kalles myter, og oppfatningen av hva som er passende vil endre seg gjennom skiftende trender (Røvik, 2007, s. 340). I den videre diskusjonen brukes derfor ordet *mote* fordi det språklig ligger nærmere idéen om at organisasjonen blir påvirket av skiftende trender i omgivelsene.

Med en mote menes en idé eller oppskrift for hvordan en moderne organisasjon bør utformes, styres og ledes. Oppskriftene karakteriseres blant annet av at de er svært mange, har stor spredning og er universalt utformede for å passe et bredt spekter av virksomheter (Røvik, 2007, s. 16). Eksempel på slike oppskrifter er modeller for virksomhetsstyring, kvalitetsstyring, ledelsesfilosofier eller idéer om organisasjonstrukturer som prosjekt, resultatenheter eller flat struktur (Christensen et al., 2017, s. 79). Bakgrunnen for å innføre en mote eller oppskrift, ofte fra privat virksomhet, til offentlig sektor er vanligvis motivert av et ønske om å forbedre og effektivisere. Det kan også være et ønske om legitimitet eller aksept fra omgivelsene som gir ønske om å reflektere normer knyttet til eksempelvis miljø eller arbeidsforhold (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 134).

Innføring av sektorvise miljøhandlingsplaner og miljøstyring er eksempler på oppskrifter som er tatt i bruk i Forsvaret. De sektorvise miljøhandlingsplanene fikk generell kritikk for at de i liten grad var blitt brukt internt i departementenes daglige arbeid (Statskonsult, 2003, s. 32). En miljøhandlingsplan som ikke har noen synlig innvirkning på sektorens virksomhet er således bare et produkt for å tilfredsstille et eksternt krav. Hvis det er en bevisst handling å ikke bruke handlingsplanen som et instrumentelt styringsverktøy, så kan moten eller handlingsplanen være tatt i bruk kun for å utgjøre et symbol til eksternt bruk (Johnsen, 2019).

En slik bevisst bruk av moten som symbol har i organisasjonslitteraturen gitt opphav til begrepet «den hyklerske organisasjonen» eller at organisasjonen håndterer doble logikker (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 131). Med dobbel logikk menes at det offisielt gis støtte til noen uttrykte normer, men at det er et annet sett med normer som følges i faktisk bruk og handling. Hvis inkonsistensen mellom prat og praksis blir for åpenbar øker sannsynligheten for at den blir oppdaget av media, myndigheter eller andre aktører (Røvik, 2007, s. 353). For statlige virksomheter som er avhengige av tillit og åpenhet kan det være spesielt viktig at det er overensstemmelse mellom det man sier at man gjør, eller planlegger å gjøre, og det man gjør.

For å være hyklersk må det være en bevissthet rundt det at uttrykte idéer ikke etterleves i handling. Mangel på sammenheng mellom idé og handling kan også være ubevisst eller uønsket. En uønsket inkonsistens kan ha sin opprinnelse i et instrumentelt syn på oppskrifter, hvor det forventes at når beslutning om innføring er tatt så skal også oppskriften virke. Hvis det eksempelvis gjentas i styrende dokumenter at gjeldende lover og regler skal etterleves, så kan forventningen til virkning være sterk nok til at både ansatte og omgivelser antar at «ting gjøres etter boken» (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 252). Denne oppfatningen av at virksomheten driver i henhold til det som forventes er også et tilfelle av doble logikker eller strukturer, men uten at det nødvendigvis kvalifiserer til hykleri. Det kan beskrives

som at den formelle strukturen, som planer og retningslinjer med mere, er løst koblet til den uformelle strukturen, forstått som praksis og arbeidsmetoder (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 252). Endring og reform kan fremstå som enkelt da den formelle strukturen enkelt kan endres, og det er mulig med rask tilpasning til nye idéer. Praksis vil imidlertid fortsette som før, uten endring.

Eksempelet fra Forsvaret med innføring av sektorvise miljøhandlingsplaner og miljøstyring kan tyde på at beslutningene var basert på reell endringsvilje. Ettersom det ble vedtatt før det ble et eksternt krav, så var det ikke et ønske om symbolsk bruk for å tilsynelatende etterkomme et eksternt krav. Hvis praksis forblir uendret, eller går tilbake til det gamle, kan det likevel føre til at det utvikles en dobbel logikk over tid. Andre eksempler på moter for ekstern legitimitet kan være uttalte prinsipper eller ambisjoner slik som «ta miljøhensyn i alle plan- og beslutningsprosesser». I Forsvarets miljøhandlingsplan fra 1993 gjengis det som et hovedprinsipp at miljøhandlingsplanen skal inn i ordinær virksomhetsplanlegging, slik at miljøverntiltak vil komme fram som resultat av ordinære planleggings- og budsjettutrutiner (FD 1993 side 30). Et annet eksempel er ambisjonen «å være en foregangsland i å ta miljøhensyn». Det reflekterer en vilje om å være i samsvar med nasjonale ambisjoner uten at det forplikter til konkrete krav og kan kommuniseres internt som en overordnet målsetting, eller visjon. Hvis det blir oppfattet som et utsagn uten substans kan det i stedet fremstå som legitimerende fasade eller ferniss (Christensen et al., 2017, s. 76, 211).

At Forsvaret er selvutnevnt foregangsland må ses i sammenheng med Norges ambisjoner om å være et foregangsland. Noen eksempler på hvordan Norge har gått foran er opprettelsen av verdens første miljøverndepartement i 1972, samme år som Stockholmskonferansen ble gjennomført (Miljøverndepartementet, 1992, s. 13). Gro Harlem Brundtlands ledelse av FN-kommisjonen som utarbeidet rapporten Vår felles framtid er et annet. Fra forhandlingene i Rio beskrives også at Norge var en pådriver i klimakonvensjonens arbeid, og blant annet bidro til innføring av prinsippet om kostnadseffektivitet og føre-var-prinsippet (Miljøverndepartementet, 1992, s. 147-149). Forventningene til at Norge skal være nettopp et foregangsland er også høye fra omverdenen. Som et av verdens rikeste land er Norge vurdert å ha de beste forutsetningene for å gå foran. Dette kan være utfordrende å kombinere med det å være en gass- og oljeproduserende nasjon. Hvis miljøpolitiske uttalelser blir oppfattet som en fasade eller ferniss som ikke følges opp med faktiske handlinger, så kan den politiske troverdigheten utfordres. Eksempelvis har blant annet dumping av gruveavfall i fjorder og åpning av nye oljefelter blitt gitt oppmerksomhet i media i utlandet som eksempel på norsk dobbeltmoral (Frank, 2019; Milne, 2016).

Uønsket mangel på etterlevelse kan også bero på at forsøket på å adoptere ny arbeidsmåte ikke har vært godt nok, eller at det ikke er etablert god nok forståelse for hva den nye modellen egentlig innebærer.

Hvis problemet med endring erkjennes og man ønsker å unngå ferniss- eller symbolimplementering, så finnes det i henhold til litteraturen måter å unngå det på. Noen eksempler er implementering gjennom nettverk, avklarte maktforhold, implementering til riktig tid, sted og med riktig språk (Røvik, 2007). Riktig innpakning nevnes også, som en sosial tilpasning av idéen til eksisterende tradisjon og kultur (Røvik, 2007). Slik innpakning eller tilpasning for å unngå motstand og frastøting kan kalles oversettelse eller translasjon.

Forklaring på mangelfull implementering av nye metoder kan ofte være dårlig oversettelse eller kontekstualisering til de forhold hvor oppskriften skal brukes (Røvik, 2007). Det er mulig å gjøre feil både gjennom for stor grad av kopiering og for lite tilpasning og omvendt. Oversetterens rolle og kompetanse er derfor viktig, og beskrives som et oversett og underslått behov i virksomheter (Røvik, 2007). God oversettelse krever kunnskap om både egen organisasjon og metoden som skal tilpasses. Fra Forsvaret kan betydningen av kunnskap om egen organisasjon gjenkjennes i vektleggingen av internt ervervet kompetanse (Svendsen et al., 2020, s. 30, 34 og 36).

Hvis en ny mote «bare» er implementert språklig, eksempelvis gjennom at begreper brukes i ord og skrift snarere enn i handling, trenger det ikke tyde på mislykket implementering. En innledende implementering kan kjennetegnes av at nettopp språket påvirkes først (Røvik, 2007, s. 333). Først når en metode er tatt i bruk språklig kan den iverksettes i praksis, men det krever også at praten etter hvert overgår i en formålsrettet form. Iverksetting fra modell eller metode til praksis kan ta tid, endring til nye metoder krever derfor tålmodighet (Røvik, 2007, s. 334).

Samtidig som moteoppskriftens hensikt ofte er økt effektivitet, så er effekten av metoden ikke alltid enkel å vise til. Det kommer blant annet av elastisiteten som muliggjør tilpasning til en hvilken som helst virksomhet (Christensen et al., 2017, s. 88). Det at oppskriftene ofte ikke er beskrevet i detalj gir også rom for tolkning og forskjellig bruk. For evaluering av virkning vil det derfor alltid være et spørsmål om hvorvidt oppskriften er tatt i bruk på riktig måte (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 257).

Når det ikke lenger stilles spørsmål ved en metodes effektivitet kan det ses som et tegn på at en motemetode er blitt en etablert selvfølgelighet og dermed ikke lenger kritiseres (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 259). Mål og resultatstyring kan ha nådd denne statusen, allerede i 2010 fantes tegn på at metoden var i ferd med å bli mindre omstridt enn tidligere (Johnsen, 2010). Det samme kan gjelde for miljøstyring, som kan sies å være etablert som en del av normalfloraen blant styringsmodeller. En suksessfaktor for faktisk endring og for å unngå symbolsk implementering er at den nye metoden oppleves å løse et problem (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 258). Hvis motemetoder skal løse organisatoriske problem og målet er den perfekte organisasjonen, så er det mulig å se for seg at

problemet ikke blir løst en gang for alle. Når en metode er akseptert og ikke lenger gjenstand for kritisk oppmerksomhet kan det derfor også være tegn på at det gis plass for nye moter og trender.

6 Oppsummering og konklusjon

I innledningskapittelet ble oppgaven aktualisert med Norges forpliktelser i Parisavtalen. Tiltak som gjennomføres det kommende tiåret vil være avgjørende for om Norge kan nå målet om å være klimanøytralt i 2030 og et lavutslippssamfunn i 2050. Det er en forventning til all offentlig virksomhet at miljøstyring bidrar til oppnåelse av miljøpolitiske ambisjoner og at blant annet anskaffelser brukes som virkemiddel for å bidra til sirkulær økonomi og et grønt skifte.

Forsvarets hovedoppgaver må ivaretas og operativ evne opprettholdes eller forbedres. Samtidig må Forsvaret og forsvarssektoren ta sin del av ansvaret for Norges forpliktelser. Parallelt har betydningen av miljø og klima i et sikkerhetsperspektiv fått økt fokus, noe som gir en mer direkte kobling til Forsvarets samfunnsoppdrag. Hensikten med oppgaven er å se tilbake på hvilke ambisjoner og føringer som er gitt for miljøvern i Forsvaret gjennom langtidsplaner, iverksettelsesbrev, handlingsplaner og retningslinjer i perioden 1992-2020, og undersøke handlingsrommet miljøvern som fagområde har hatt gjennom å diskutere funn i et organisasjonsteoretisk perspektiv.

6.1 Det kontekstuelle grunnlaget

Som et kontekstuellt grunnlag for dokumentstudien er det i kapittel 4 undersøkt noen særtrekk ved Forsvaret som organisasjon og miljøvern som fagfelt som er vurdert å være av betydning. Forsvarets formål og oppgaver handler om å oppnå sikkerhet og samfunns effekter som vanskelig lar seg måle. Forsvaret er en organisasjon for krig som skal unngå tilstanden som er rasjonalt for dens eksistens. Forsvaret har en høy grad av spesialisering for den militære profesjon, og systemer for rekruttering og utdanning som støtter karriereløp og kompetanseutvikling internt i forsvarssektoren. Ledelseskonseptet omfatter både lederskap og styring, men god ledelse som begrep er mer knyttet til lederskap enn styring sammenlignet med staten for øvrig. Flere faktorer ved Forsvaret som organisasjon bidrar til en sterk organisasjonskultur, noe som er doktrinelt ønsket og vektlagt som forutsetning for stridsevne. Forsvarets organisasjonskultur kan derfor sies å være en forutsetning for overlevelse på både individ- og organisasjonsnivå.

Miljøvern som fagområde er et vidt begrep som omfatter både mennesker og natur, og som innebærer å ta hensyn innenfor flere forskjellige områder som ressursbruk, arealbruk, natur- og kulturverdier, biologisk mangfold, utslipp av klimagasser, spredning av miljøgifter samt forurensing, inkludert støy. Miljøvern går på tvers av organisatoriske grenser og det beskrives derfor at samarbeid og samordning må til for å løse problemer. Menneskelig overlevelse og velferd er knyttet til jordens produksjonskapasitet, og ressursene er begrensede, noe som kan forklares og forstås med

naturvitenskapelige kunnskaper. For å håndtere utfordringene kreves likevel politisk behandling og styring med blant annet økonomiske og juridiske virkemidler. Naturverdier er oftest ikke omsatt til prissatte verdier slik at forbruk av natur og forurensing forhindres. Utforming av norsk miljøregelverk krever at den enkelte virksomhet selvstendig kan vurdere hva som er nødvendige forebyggende og begrensende tiltak for å oppfylle formålet med lovverket.

6.2 Svar på oppgavens problemstilling

For å nå formålet med oppgaven ble det formulert to beskrivende spørsmål:

- *Hva karakteriserer ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i perioden 1992-2020?*
- *Hvordan kan ambisjoner og føringer for miljøvern i Forsvaret i den undersøkte perioden forstås fra et organisasjonsteoretisk perspektiv?*

Spørsmålene besvares hovedsakelig i kapittel 5. Det første spørsmålet ble besvart ved hjelp av fire analysekategorier for å sortere innhold om miljøvern og klima i de dokumenter som har inngått i dokumentanalysen. De fire analysekategoriene er: sikkerhetspolitiske omgivelser, sektorprinsippet, sentral styring og Forsvaret som forgangsetat.

I innledningen av den studerte perioden kjennetegnes de *sikkerhetspolitiske omgivelsene* av at den kalde krigen er over. Fravær av den militære trusselen ser ut til å gi plass til miljøvern som et område med politisk relevans både internasjonalt og nasjonalt. Blant annet blir det fremmet et forslag om at Norge skal opprette militære styrker for miljøberedskap. Grenseoverskridende miljøsamarbeid brukes som metode for å utjevne øst-vestdimensjonen og Forsvarsdepartementet har egne miljøaktiviteter innenfor internasjonalt og nasjonalt samarbeid. Klimaspørsmålet er aktualisert fra starten av perioden som potensiell forsterker av migrasjon og regional uro.

Senere i perioden er utviklingstrekk som økt stormaktsrivalisering og økt betydning av ikke-statlige aktører og det digitale rom noe som innvirker på sikkerhet og utfordrer det moderne samfunns robusthet og beredskap. Nye tendenser beskrives blant annet som hybriditet og gråsoneproblematikk. Selv om miljø- og klimaendringer blir anerkjent som viktige trekk i samfunnsutviklingen blir dette primært inkludert i beskrivelser av omverdenen. Håndtering av Forsvarets egen miljøpåvirkning blir samtidig i mindre grad tydelig beskrevet i siste del av den undersøkte perioden.

Sektorprinsippet blir etablert, samtidig som utfordringene med å kombinere sektorprinsippet med et tverrsektorielt miljøarbeid beskrives. Miljø- og klimapolitikk formidles blant annet gjennom stortingsmeldinger om miljøpolitikk, klimapolitikk, kjemikalier og miljø- og samfunnsansvar i

offentlige anskaffelser. Sektoransvaret og miljøstyring i statlige etater forutsettes som prinsipper i disse fagmeldingene. I andre del av perioden står sektorprinsippet fortsatt sterkt, men en samtidig styringstrend legger opp til mer selvstendighet, dels for den enkelte etat i forsvarssektoren, men også for driftsenheter og resultatenheter i Forsvaret. Dette kan ses som å være i tråd med prinsippene for ansvar og frihetsgrader i mål- og resultatstyring, men samtidig motsigelsesfullt sett mot nettopp sektorprinsippet når Forsvarsdepartementets rolle blir mindre styrende.

Sentral styring fra Forsvarsdepartementet blir i perioden 1992-2006 gitt i form av miljøhandlingsplaner med forholdsvis omfangsrike og detaljerte beskrivelser av mål og tiltak. Handlingsplanene følger miljøpolitiske resultatområder på nasjonalt nivå, noe som har en koordinerende funksjon, men som også kan bidra til at identifiserte fokusområder koblet til egen virksomhet og egenart blir mindre synlige som resultatområder. Fra 2010 bli den sentrale styringen erstattet med mer generelle retningslinjer. Parallelt blir det gjennom perioden gitt alt færre aktivitetskrav og oppdrag gjennom iverksettingsbrevene. I den siste langtidperioden 2017-2020 gis det ingen konkrete miljøoppdrag til Forsvaret, utover det allmenyldige kravet at lovkrav skal etterleves.

Tidlig i perioden framstår Forsvaret som en *foregangsetat* gjennom å være tidlig ute med miljøhandlingsplan, at det tas initiativ til å utvide kunnskap om egen miljøpåvirkning, samt ved å delta i internasjonalt og nasjonalt samarbeid. I løpet av perioden gjennomføres omstilling og betydelig krymping av Forsvaret, og Forsvaret er i slutten av perioden mindre synlig i nasjonale miljøpolitiske dokumenter. Fra 2010 er ambisjonen om å være en foregangsetat gjenopplivet og videreført gjennom Forsvarsdepartementets retningslinjer, hvor det fastslås at forsvarssektoren skal være en foregangsvirksomhet gjennom et systematisk miljøarbeid. For Forsvarets del er det i mindre grad synliggjort med konkrete tiltak og handlinger. Etatenes selvstendige ansvar for egen virksomhet og egen virksomhetsstyring kommer tydeligere frem i løpet av perioden.

Oppgavens andre spørsmål besvares ved hjelp av tre organisasjonsteoretiske perspektiv, det instrumentelle og de to institusjonelle kultur og myte. Sammenfatningsvis er Forsvaret en organisasjon som i struktur og organisering svarer til en instrumentell organisasjon, noe som gir forventinger til rasjonalitet og instrumentell adferd gjennom at det som er vedtatt også blir gjennomført. Forskning på offentlige organisasjoner i Norge viser at det generelt sett sjeldent er så enkelt. I McKinsey-rapporten konstateres at forventet instrumentalitet eller for stor tro på at vedtatt endring medfører faktisk gjennomføring i linjen er en utfordring ved implementering av endring eller reform i militære organisasjoner.

Det forutsettes at Forsvarets organisasjonskultur er sterk, noe som har mange positive effekter. Sterk kultur kan også gjøre en organisasjon svært motstandsdyktig mot endring. Innføring av miljøstyring kan ses som innføring av en reform som er forventet gjennomført, men som fortsatt rapporteres å være i en implementeringsfase eller mangelfullt implementert, nesten 20 år etter at det opprinnelige implementeringsløpet skulle vært gjennomført. Miljøstyring som metode kan ha vært instrumentelt implementert helt eller delvis tidligere, men er i så tilfelle ikke vedlikeholdt over tid. Kulturell motstand kan ha vært en bidragende faktor, hvis miljøstyringen blitt oppfattet som for lite tilpasset til egen organisasjon og kontekst eller hvis det ikke oppfattes som løsning på et problem.

Miljøstyring og uttrykte miljøambisjoner kan også være eksempel på noe som ønskes brukt som symbol for ekstern legitimitet. Fravær av etterlevelse er imidlertid ikke noe som kan bekrefte en symbolsk bruk. Det kan også forklares med den nevnte forventningen til instrumentell adferd og at vedtatte metoder også blir implementert og etterlevd.

6.3 Troverdighet og implikasjoner

I oppgavens metodekapittel diskuteres oppgavens troverdighet og gyldighet. Gyldigheten for det undersøkte tilfellet miljøvern i Forsvaret er vurdert som tilfredstillende. Oppgavens troverdighet er vurdert å være knyttet til metodiske valg for dokumentanalysen, som valg av dokumenter og valg av analysekategorier. De valgte dokumentene er vurdert som pålitelige kilder, med forbeholdet at selv om de er normative i sin natur ikke nødvendigvis gir uttrykk for en faktisk virkelighet. Dokumentene svarer derimot på hvordan ambisjoner og føringer er kommet til uttrykk og tilfredstiller derfor hensikten i problemstillingen. Valg av analysekategorier er gjort ut fra en subjektiv vurdering av dokumentenes innhold, noe som gir muligheter for en skjevhet i fremstillingen basert på egen forutinntatthet og kategoriernes egnethet til å fange vesentligheter.

Hvis analysekategoriene er egnet kan de brukes som utgangspunkt for å identifisere noen implikasjoner for fremtiden. Både i langtidsplan for forsvarssektoren 2021-2024 og perspektivmeldingen 2021 beskrives den sikkerhetspolitiske situasjonen som ny og betydelig endret. De *sikkerhetspolitiske omgivelsene* karakteriseres av stormaktsrivalitet, maktforskyvning mot Asia og at demokratiske og liberale verdier er under press. Viktige globale utviklingstrekk er klimaendringer samt kort- og langsiktige konsekvenser av koranapandemien, noe som synliggjør at det ikke er mulig å velge krise, eller ta en krise av gangen. Satsing på kompetanse, innovasjon, samarbeid og en bærekraftig fremtid er blant det som beskrives som metoder for å håndtere utfordringene (Finansdepartementet, 2021; Forsvarsdepartementet, 2020b).

Ivaretagelse av *sektorprinsippet* og den *sentrale styringen* av forsvarssektoren har fått en ny retning fra 2021. Tidligere bestemmelser for virksomhets- og økonomistyring i forsvarssektoren er erstattet med instruks for den enkelte etat. Det bryter opp den vertikale etatstyringen og gir Forsvaret en delvis delegering av sektoransvaret. Forsvaret skal som tidligere ivareta en kunderolle overfor de andre etatene, men gis også ansvar for å koordinere nødvendig samarbeid for å nå de samfunns mål som sektoren skal nå i fellesskap (Forsvarsdepartementet, 2020a).

I langtidsplanen og de nye instruksene er etatene gitt i oppdrag å samarbeide om forsvarssektorens bidrag til FNs bærekraftsmål. Norges miljøpolitiske ambisjoner er fortsatt å være et foregangsland. (Statsministerens kontor, 2019). Sektorens samarbeid om bærekraftsmål kan bidra til å identifisere tiltak som kan støtte opp under ambisjonen om at Forsvaret skal være en *foregangsetat* uten at utsagnet blir oppfattet som overfladisk pynt eller symbolikk.

Ut fra analysekategoriene kan innledningen til en tredje periode for miljøvern i Forsvaret indikeres. Det politiske handlingsrommet for miljøspørsmål har tidligere vært tilsynelatende avhengig av sikkerhetspolitisk lavspenning. Fra 2021 er det mulig å hevde at klimaendringer gjør det umulig å sette miljøspørsmål til siden, selv om det internasjonale politiske klimaet samtidig forverres. Det kan også være et uttrykk for at begrensede ressurser og klimautfordringer har ført til at miljø og klima har hardnet som politisk område, og i mindre grad blir oppfattet som et «mykt» sikkerhetsområde. For den sentrale styringen skjer et styringsskifte som vektlegger både selvstendig etatsstyring og behovet for koordinering. For miljøvern i Forsvaret kan oppdraget om bærekraft i langtidsplanen for 2021-2024 ses som en ny gammel mote, med røtter i Vår felles framtid, og aktualisert med FNs bærekraftsmål.

Så til sist, tilbake til oppgavens tittel Miljøvern i Forsvaret - er det nok å unngå krig?

Forsvarets oppgaver og oppdrag både som sikkerhetspolitisk instrument og som samfunnsaktør favner bredere enn det å unngå krig. For all statlig forvaltning er effektiv ressursbruk og kostnadseffektivitet viktige prinsipper. For en bærekraftig utvikling vil Forsvarets hovedoppgaver fortsatt være det viktigste Forsvaret gjør, men i likhet med samfunnet for øvrig vil det være nødvendig å i økt grad se det økonomiske perspektivet i sammenheng med sosiale og miljømessige forhold.

Vedlegg A Begreper og definisjoner

Bærekraftig utvikling - en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987, s. 42).

Forurenseren betaler - Polluter Pays Principle (PPP) ble først vedtatt i 1972 som et felles prinsipp for medlemslandene i OECD for å i høyere grad ta hensyn til miljøkostnader. Videreført gjennom Vår felles framtid og forurensningsloven (Forurensningsloven, 1981; Miljøverndepartementet, 2001a; Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987, s. 162).

Føre-var-prinsippet ble lansert på en konferanse i Norge i 1990 og fikk internasjonal aksept gjennom Rio-erklæringen i 1992 og klimakonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold. Tydeliggjort i nasjonalbudsjettet 2007 med at «tvilen skal komme naturen til gode der det er vitenskapelig usikkerhet» og lovfestet gjennom naturmangfoldloven (Finansdepartementet, 2006, s. 160; Miljøverndepartementet, 2001a; Naturmangfoldloven, 2009).

Klima - det typiske været, gjennomsnittlig nedbørsmengde, temperaturer, vindstyrker etc, på et sted, angitt som gjennomsnittsverdi over en lengre tidsperiode (ofte 30 år, klimanormal) (Dannevig, 2020).

Lederskap –personorientert ledelse (Johansen et al., 2019, s. 42).

Militær ledelse – lederskap og styring (Forsvaret, 2020a).

Miljø - omgivelsene for en organisasjons virksomhet, inkludert luft, vann, jord, naturressurser, planteliv, dyreliv, mennesker, og deres innbyrdes forbindelse (Standard Norge, 2015).

Miljøaspekt - element av en organisasjons aktiviteter, produkter eller tjenester som kan innvirke på miljøet (Standard Norge, 2015).

Miljøhensyn i alle beslutningsprosesser som en forutsetning for bærekraftig utvikling (Forsvarsdepartementet, 1993a; Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987, s. 54, 160, 162).

Miljøstyringssystem - del av styringssystemet som brukes til å styre miljøaspekter, oppfylle samsvarsforpliktelser og ta hensyn til risiko og muligheter (Forsvaret, 2015a).

Miljøprestasjon - målbart resultat knyttet til styring av miljøaspekter (Standard Norge, 2015).

Miljøpåvirkning - endring i miljøet, uansett om den er ugunstig eller gunstig, som helt eller delvis er et resultat av en organisasjons miljøaspekter (Standard Norge, 2015).

Miljøvern - tiltak og forholdsregler som treffes for å unngå at det oppstår skade på naturressurser eller naturmiljøet (Forsvaret, 2010).

Miljøvern i Forsvaret - miljøvern og miljøstyring i Forsvaret (definisjon brukt i denne oppgaven).

Naturens tålegrenser – I Vår felles framtid refereres det til naturens lover og naturens forutsetninger. Begrepet henger sammen med føre-var-prinsippet. I Forsvarets miljøhandlingsplan fra 1993 er et punkt i miljøpolitikk for Forsvaret at virksomheten ikke skal gå ut over naturens tålegrenser . (Backer, 2012, s. 71; Forsvarsdepartementet, 1993a, s. 2; Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987, s. 13, 222, 236).

Risiko og muligheter - mulige ugunstige virkninger (trusler) og potensielle gunstige virkninger (muligheter) (Standard Norge, 2015).

Styring –systemorientert ledelse (Johansen et al., 2019).

Organisasjonskultur - de sett av felles verdier, normer, og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene (Bang, 2019, s. 23).

Vedlegg B Dokumentoversikt

Periode I, 1992-2008

Langtidsplaner

St.meld. nr. 54 (1987-88) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93

St.meld. nr. 16 (1992-93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98

St.meld. nr. 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002

St. prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005

St. prp. Nr. 42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008

Miljøhandlingsplaner

St.meld. nr. 21 (1992-93) Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret

FD (1998) Handlingsplan Forsvaret og miljøvern- utfordringer fremover

FD (2002) Handlingsplan Forsvarets miljøvernarbeid

Periode II, 2009-2020

Langtidsplaner

St.prp. Nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

Prop. 73 S (2011-2012) Et forsvar for vår tid

Prop. 151 S (2015-2016) Kampkraft og bærekraft Langtidsplan for forsvarssektoren

Iverksettingsbrev

FD (2008) Iverksettingsbrev for forsvarssektoren (2009-2012)

FD (2008) Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2009

FD (2009) Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010

FD (2010) Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011

FD (2011) Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2012

FD (2012) Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013-2016

FD (2016) Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013-2016, Versjon 22.0

FD (2016) Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020, Versjon 1.0

FD (2020) Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020, Versjon 8.2

Retningslinjer

FD (2009) Retningslinjer for forsvarssektorens miljøvernarbeid

FD (2015) Retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring

Litteraturliste

- Allison, G. T. (1992). Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? I G. M. Schafritz & A. C. Hyde (Red.), *Classics of public Administration*. Belmont, C.A.: Wordsworth.
- Andresen, S. & Boasson, E. L. H., Geir (Red.). (2008). *Internasjonal miljøpolitikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Askim, J. K., J. (2015). *Etatsstyring i forsvarssektoren: En analyse av mål- og resultatstyringen av Forsvarsdepartementets virksomheter*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no>
- Backer, I. L. (2012). *Innføring i naturressurs- og miljørett* (5. utgave. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bang, H. (2019). *Organisasjonskultur* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Bestemmelser om økonomistyring i staten. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, (FOR-2003-12-12-1939). Hentet fra <https://lovdata.no>
- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2017). Reluctant reformers: the economic roots of military change in Norway, 1990–2015. *Defence Studies*, 17(1), 23-37.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utgave, 3. opplag 2019. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Burbridge, D. (2019, November 2019). Environmental Protection: An Essential NATO Operational Responsibility. *NATO Legal Gazette, Issue 40*(Issue), s. 23-42.
- Bø, M. R. (2019, November 2019). NATO-Exercise Trident Juncture 2018 - Overview of Environmental Protection concerns, preparations and handling of damages *NATO Legal Gazette, Issue 40*(Issue), s. 135-153.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Dannevig, P. H., K. (2020). Klima. I *Store norske leksikon*. Hentet 9. Desember 2020 fra <https://snl.no>
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport 2014:07). Hentet fra <https://dfo.no>
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm AS.

-
- Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet. (2006). *Nasjonalbudsjettet 2007* (St.meld. nr. 1 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Finansdepartementet. (2007). *Nasjonalbudsjettet 2008* (St.meld. nr.1 (2007-2008)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Finansdepartementet. (2011). *Veileder i etatsstyring*.
- Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021* (Meld. St. 14 (2020-2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvaret. (2010). *Direktiv - Krav til sikkerhetsstyring Forsvaret*.
- Forsvaret. (2011a). *Forsvarets miljøreddegjørelse 2010*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2011b). *Forsvarets årsrapport 2010*.
- Forsvaret. (2012a). *Forsvarets miljøreddegjørelse 2011*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2012b). *Forsvarets årsrapport 2011*. Hentet fra <https://forsvaret.no>
- Forsvaret. (2013). *Forsvarets miljøreddegjørelse 2012*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2014a). *Forsvarets miljøreddegjørelse 2013*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2014b). *Forsvarets årsrapport 2013*. Hentet fra <https://forsvaret.no>
- Forsvaret. (2015a). *Bestemmelse om miljøstyring*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2015b). *Forsvarets årsrapport 2014*. Hentet fra <https://forsvaret.no>
- Forsvaret. (2016). *Forsvarets årsrapport 2015*. Hentet fra <https://forsvaret.no>
- Forsvaret. (2017). *Forsvarets årsrapport 2016*. Hentet fra <https://forsvaret.no>
- Forsvaret. (2018a). *Direktiv for virksomhetsstyring*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2018b). *Forsvarets årsrapport 2017*. Hentet fra <https://forsvaret.no>
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2020a). *Forsvarets grunnsyn på ledelse*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2020b). *Forsvarets årsrapport 2019*. Hentet fra <https://forsvaret.no>
- Forsvarsdepartementet. (1983). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984-88* (St.meld. nr. 74 (1982-83)).
- Forsvarsdepartementet. (1988). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93* (St.meld. nr. 54 (1987-88)).
- Forsvarsdepartementet. (1993a). *Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret* (St.meld. nr. 21 (1992-1993)). Hentet fra <https://www.stortinget.no>

Forsvarsdepartementet. (1993b). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98* (St. meld. nr. 16 (1992-93)). Hentet fra <https://www.stortinget.no>

Forsvarsdepartementet. (1995). *Om styring og ledelse av Forsvaret* (St. meld. nr. 43 (1994-95)). Hentet fra <https://www.stortinget.no>

Forsvarsdepartementet. (1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002* (St.meld. nr. 22 (1997-98)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005* (St.prp. nr. 45 (2000-2001)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2002). *Handlingsplan Forsvarets miljøvernarbeid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008* (St.prp. nr. 42 (2003-2004)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* (St.prp. nr.48 (2007-2008)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2009a). *Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2009b). *Retningslinjer for Forsvarssektorens miljøvernarbeid*. Hentet fra <https://docplayer.me/7975845-Forsvarssektorens-miljovernarbeid.html>

Forsvarsdepartementet. (2010). *Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2011). *Iverksettingsbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2012*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2012a). *Et forsvar for vår tid* (Prop. 73 S (2011-2012)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2012b). *"Et forsvar for vår tid" Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013-2016*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2015a). *Kampkraft og bærekraft* (Prop. 151 S (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Forsvarsdepartementet. (2015b). *Retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet. (2016). *Kampkraft og bærekraft Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020, Versjon 1.0*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

-
- Forsvarsdepartementet. (2018). *Evaluering av langtidsperioden 2013-2016*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvarsdepartementet. (2019). *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvarsdepartementet. (2020a). *Instruks for Forsvaret*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvarsdepartementet. (2020b). *Vilje til beredskap - evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren* (Prop. 14 S (2020-2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvarsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Støtte og samarbeid En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvarsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forurensningsloven. (1981). *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (LOV-1981-03-13-6). Hentet fra <https://lovdata.no>
- Frank, S. (2019, 21.10.2019). *Das 100-Milliarden-Ölfeld entlarvt Norwegens Doppelmoral beim Klima. Welt*. Hentet fra <https://www.welt.de>
- Grimholt, B. (2011). *En vurdering av Forsvarets implementering av styringssystem for HMS. Iverksetting av systematisk HMS og sikkerhetsstyring i Sjøforsvaret 1998-2008: en case-studie* (Master). Forsvarets høyskole, Oslo. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov* (LOV-1814-05-17). Hentet fra <https://lovdata.no>
- Haraldstad, M. (2014). *Embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk: Nærområdeinitiativet. Internasjonal Politikk, 04/2014*.
- Hernes, B. (1996). *En iverksetningsanalyse av regjeringens miljøpolitiske målsetninger* (Hovedoppgave). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Internkontrollforskriften. (1996). *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (FOR-1996-12-06-1127). Hentet fra <https://lovdata.no>
- IPCC. (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Hentet fra <https://www.ipcc.ch>

-
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Johannesen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E., Børve. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Johansen, R. B., Fosse, T. H. & Boe, O. (Red.). (2019). *Militær ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2010). Resultatstyrings mytologi Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 12, 5-28.
Hentet fra <https://oda.oslomet.no/handle/10642/492>
- Johnsen, Å. (2019). *Resultatstyring i offentlig sektor Konkurransen uten marked* (2. utg.). Oslo: Fagbokforlaget.
- Justitiedepartementet. (2016). *Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kildal, C. L. (2015). *Introducing Sustainable Food Policies The Case of the Norwegian Armed Forces* (Master). University of Oslo, Oslo. Hentet fra <https://www.duo.uio.no>
- Klima- og miljødepartementet. (2016). *Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet* (Meld. St. 18 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Klima- og miljødepartementet. (2020a). *Miljøkriminalitet* (Meld. St. 19 (2019-2020)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Klima- og miljødepartementet. (2020b). *Nye mål i kulturpolitikken - Engasjement, bærekraft og mangfold* (Meld. St. 16 (2019-2020)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Klimaplan for 2021-2030* (Meld. St. 13 (2020-2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Klimaloven. (2017). *Lov om klimamål* (LOV-2017-06-16-60). Hentet fra <https://lovdata.no>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *God ledelse i staten -Lederplakat 2014*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Larsen, T. (2018). *Sikkerhetspolitiske rammebetingelser i bevegelse. Policy brief 4/2018*.
- McKinsey & Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Miljø- og naturressursdepartementet. (1993). *Nyhetsblad från Miljöårsberedningen om svenska aktiviteter efter Rio-konferensen*. Stocholm: Miljöårsberedningen.
- Miljødirektoratet. (2019a). *FNs klimapanelers spesialrapport om hav og is* (M-1476). Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no>

Miljødirektoratet. (2019b). *Vi endrer havet* (M-1375). Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no>

Miljødirektoratet. (2020a). *Klimakur 2030 Tiltak og virkemidler mot 2030* (M-1625). Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no>

Miljødirektoratet. (2020b). Om FN's klimapanel. Hentet 10. desember 2020 fra <https://www.miljodirektoratet.no>

Miljøverndepartementet. (1989). *Miljø- og utvikling Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* (St.meld. nr. 46 (1988-89)). Hentet fra <https://www.stortinget.no>

Miljøverndepartementet. (1992). *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro* (St.meld. nr. 13 (1992-93)). Hentet fra <https://www.stortinget.no>

Miljøverndepartementet. (1997). *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling - Dugnad for framtida* (St. meld. nr. 58 (1996-97)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2001a). *Biologisk mangfold* (St.meld. nr. 42 (2000-2001)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2001b). *For budsjetterminen 2002* (St.prp. nr. 1 (2001-2002)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2001c). *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* (St.meld. nr. 24 (2000-2001)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2003). *Veileder Miljøledelse i staten Prosjekt Grønn stat* (T-1426). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2006). *Sammen for et giftfritt miljø - forutsetninger for en tryggere fremtid* (St.meld. nr. 14 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2007a). *Norsk klimapolitikk* (St.meld. nr. 34 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2007b). *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* (St.meld. nr. 26 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet. (2012). *Norsk klimapolitikk* (Meld. St. 21 (2011-2012)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Miljøverndepartementet Fornyings- og administrasjonsdepartementet Barne- og likestillingsdepartementet. (2007). *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007-2010*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

-
- Milne, R. (2016, May 5 2016). Norway: Environmental hero or hypocrite? *Financial Times*.
Hentet fra <https://www.ft.com>
- NATO. (1991). *The Alliance`s Strategic Concept*. Hentet fra <https://www.nato.int>
- NATO. (1999). *The Alliance`s Strategic Concept*. Hentet fra <https://www.nato.int>
- NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defence Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Lisbon: NATO.
Hentet fra <https://www.nato.int>
- NATO. (2017). *Environmental Management System in NATO Operations (AJEPP-3)*.
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold (LOV-2009-06-19-100)*. Hentet fra <https://lovdata.no>
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28-50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02> ER
- Norheim-Martinsen, P. M. (Red.). (2019). *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- NOU 1996: 9. (1996). *Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2013: 10. (2013). *Naturens goder - om verdier av økosystemtjenester*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2015: 15. (2015). *Sett pris på miljøet - Rapport fra grønn skattekommisjon*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2016: 19. (2016). *Samhandling for sikkerhet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2018: 14. (2018). *IKT-sikkerhet i alle ledd - Organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2020: 7. (2020). *Verdier og ansvar - Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- Nybakke, E., Utstøl-Klein, S., Melnes, M., Prydz, P. A. & Voie, Ø. A. (2015). *Forsvarssektorens miljø- og klimaregnskap 2014 (FFI-rapport 2015/00814)*. Hentet fra <https://www.ffi.no>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019))*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

-
- Olerud, K. (2020). Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. I *Store norske leksikon*. Hentet 9. desember 2020 fra <https://snl.no>
- Perlström, R. (1976). Miljøvården efter Stockholmskonferensen. I: Sveriges Radio. Hentet fra <https://sverigesradio.se>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra <https://lovdata.no>
- Posen, B. (2016). Foreword: Military doctrine and the management of uncertainty. *The Journal of Strategic Studies*, 39(2), 159-173.
- Regjeringen. (2014). Ansvarsområder og oppgaver i Forsvarsdepartementet. Hentet 2021-04-13 fra <https://www.regjeringen.no>
- Regjeringen. (2020a). FNs bærekraftsmål. Hentet 7. april 2021
- Regjeringen. (2020b). Norske prioriteringer i FNs sikkerhetsråd. Hentet 17. mars 2021 fra <https://www.regjeringen.no>
- Regjeringen. (2021). Meldingar til Stortinget. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Reglement for økonomistyring i staten. (2003). *Reglement for økonomisk styring i staten* (FOR-2003-12-12-1938). Hentet fra <https://lovdata.no>
- Reistad, T., Fjellheim, K., Prydz, P. A. & Longva, K. S. (2014). *Forsvarssektorens miljø- og klimaregnskap for 2013* (FFI-rapport 2014/00712). Hentet fra <https://www.ffi.no>
- Reistad, T., Myhre, O., Bratland, H. & Longva, K. S. (2010). *Forsvarssektorens miljøregnskap for 2009* (FFI-rapport 2010/0160). Hentet fra <https://www.ffi.no>
- Riksrevisjonen. (2003). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet* (Dokument nr. 3:6).
- Ringnes, H., Reistad, T., Myhre, O., Prydz, P. A. & Longva, K. S. (2011). *Forsvarssektorens miljøregnskap for 2010* (FFI-rapport 2011/00452). Hentet fra <https://www.ffi.no>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Samferdselsdepartementet. (2016). *På rett kurs - Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensing* (Meld. St. 35 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre»-et hinder for samordning? *Nytt norsk tidsskrift*, 32(03), 258-266.

-
- SSØ. (2010). *Veileder Resultatmåling Mål- og resultatstyring i staten*. Senter for statlig økonomistyring.
- Standard Norge. (2015). *Ledelsessystemer for miljø Spesifikasjon med veiledning* (bd. NS-EN ISO 14001:2015) Standard Norge.
- Statskonsult. (2003). *Sektorvise miljøhandlingsplaner et egnet virkemiddel*. Hentet fra <https://dfo.no>
- Statsministerens kontor. (2019). *Granavold-plattformen Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartier, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Hentet fra www.regjeringen.no
- Svendsen, B., Bakken, Ø., Chramer, C., Hanssen, T., Hellebust, S., Mathisen, K. O. & Warncke, M. (2020). *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi Veier mot et høyteknologisk forsvar*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- The Reflection Group. (2020). *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*. Hentet fra <https://www.nato.int>
- Thorhallsson, B. & Steinsson, S. (2017). Small State Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Foreign Policy, 1*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.484>
- UN. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. Hentet fra <https://www.un.org>
- UN. (2021). News on Millennium Development Goals. Hentet 4. april 2021 fra <https://www.un.org/millenniumgoals/>
- UNCED. (1992). *Agenda 21 United Nations Conference on Environment & Development*. Hentet fra <https://sustainabledevelopment.un.org>
- UNFCCC. (2021). *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat* (FCCC/PA/CMA/2021/2). Hentet fra <https://unfccc.int>
- Utenriksdepartementet. (2015). *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken - Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom* (Meld. St. 37 (2014-2015)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Utenriksdepartementet. (2020). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Meld. St. 9 (2020-2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

-
- Utstøl-Klein, S., Melnes, M., Karsrud, T. E. & Prydz, P. A. (2016). *Forsvarssektorens miljø- og klimaregnskap for 2015* (FFI-rapport 2016/00909). Hentet fra <https://www.ffi.no>
- Utstøl, S., Melnes, M., Karsrud, T. E. & Prydz, P. A. (2017). *Forsvarssektorens miljø- og klimaregnskap for 2016* (FFI-rapport 2017/00741). Hentet fra <https://www.ffi.no>
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Vår felles framtid* (Norsk. utg.)Tiden Norsk Forlag.
- Yukl, G. & Lepsinger, R. (2005). Why Integrating the Leading and Managing Roles is Essential for Organizational Effectiveness. *Organizational Dynamics*, 34(4), 361-375. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2005.08.004>