

# Transformasjon – mer enn bare et ”buzzword”?

Uttrykket ”transformasjon” er flittig brukt i militære kretser både i Norge og i utlandet.

Som stabsoffiser ved Allied Command Transformation (ACT) i Norfolk, USA siden opprettelsen i 2003, er jeg om mulig blitt enda mer utsatt for bevisst og ubevisst bruk av uttrykket.

Transformasjon er definert på mange mer eller mindre forskjellige måter. Bare innen US Joint Forces Command (USJFCOM) har jeg sett tre forskjellige definisjoner. I denne artikkelen vil jeg imidlertid ta utgangspunkt i ACTs definisjon:

*Sustained and dynamic process that develops and integrates new concepts, processes, technologies, and/or organizational designs aimed at producing evolutionary and revolutionary improvements to the effectiveness of military forces and capabilities*

*An output of a collaborative and focused effort aimed at the continual improvement of Alliance war-fighting effectiveness*

*A posture of seeking and stimulating change in order to anticipate new security threats.*<sup>1</sup>

Ut fra denne definisjonen vil jeg forsøke å utlede aktiviteter og prosesser som er mer håndgripelige enn det altomfattende og ofte misbrukte begrepet ”transformasjon”. En slik ”operasjonalisering” kan bidra til en mer konstruktiv diskusjonen om hvordan vi skal komme videre med transformasjonsprosessen i det norske forsvaret. Slik situasjonen er i dag er det en tendens til at enhver endring fra status quo tas til inntekt for transformasjon.

Etter min mening er ikke omorganisering og reduksjon i seg selv transformasjon, selv en endring fra gamle strukturer til nye ”state of the art” kapabiliteter<sup>2</sup> er ikke transformasjon. Det er en endring fra en situasjon til en annen – en omstilling – eller ”transition.” Det forhindrer ikke at en slik omstilling kan være et element i -, eller et resultat av transformasjon.

Transformasjon er en prosess som setter oss i stand til å drive kontinuerlig og relevant omstilling, samt en organisasjon og en kultur som makter å gjennomføre en slik kontinuerlig prosess. Jeg tror derfor det er på tide å konsentrere seg mer om de konkrete konsekvensene av det politiske pålegget om å drive transformasjon, framfor å fortsette med en situasjon der transformasjon er et ullent ”buzzword” som enhver kan bruke for å argumentere for sine interesser. Stortingsproposisjon nr. 42 ”Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008” gir ingen definisjon av ordet transformasjon, men den gir en omfattende beskrivelse av enkeltlementer som kan bidra til transformasjon i kapittel 5.3 ”Betydningen av transformasjon for Forsvarets utvikling.” Problemet med St. prp. nr. 42 er imidlertid at den i liten grad forteller hvordan den skal få disse enkeltlementene til å fungere, enkeltvis eller i samspill. Den vekten som dette innledende kapitlet i St. prp. nr. 42 tillegger disse elementene er heller ikke fulgt opp med ressurser eller organisatoriske tiltak i de påfølgende kapitlene.

Ut fra min oppfatning av hva transformasjon egentlig er, samt føringene i de innledende kapitlene i St. prp. Nr. 42, vil jeg utlede følgende:

· Transformasjon er en kontinuerlig prosess, hvor vi hele tiden arbeider dynamisk for å utvikle nye og bedre måter å møte utfordringer på. Ergo kan det være lite hensiktsmessig å samle gode krefter til ”skippertak” for å utvikle nye forsvarsstrukturer med mange års mellomrom. Vi må utvikle en kapasitet til kontinuerlig utvikling, og den kan ikke bare gjelde selve materiellstrukturen, men alle komponenter ved kapabilitetene. ACT bruker acronymet DOTMLPFI<sup>3</sup> til å beskrive disse komponentene.

En slik tilnærming hjelper for å bevisstgjøre oss om helhetsforståelsen av en kapabilitet. DOTMLPFI komponentene bør reflekteres gjennom hele konseptutviklingsprosessen, selv om enkelte komponenter innledningsvis ~~vi~~ kan bli ganske vagt beskrevet.

· For å kunne møte fremtidige utfordringer må vi endre hele grunnlaget for vår styrkeplanlegging. Den kalde krigens trussel-baserte styrkeplanlegging var i det vesentlige basert på å forholde seg til et kjent og tilnærmet statisk trusselbilde ved å møte plattform med plattform, eller med anerkjente mottiltak utviklet for å bekjempe bestemte typer plattformer. Kapabilitets-basert planlegging vil ta utgangspunkt i en mer fleksibel tilnærming som omfatter et vidt spekter av nåværende og potensielt framtidige utfordringer.<sup>4</sup>

· For å kunne drive en kontinuerlig kababilitetsutvikling trenger vi mekanismer som kan stimulere til, og produsere forbedringer av vår evne til å gjennomføre militære operasjoner på kort sikt, samt utvikle kapabiliteter som kan møte utfordringer i et noe lengre tidsperspektiv. Slike mekanismer må kunne være proaktive og ikke bare virke som botemidler for identifiserte svakheter. Noen av disse mekanismene kan være:

- Konseptutvikling og eksperimentering (CD&E)
- Forskning og utvikling (FoU)
- Trening, øvelser og utdanning
- Erfaringsoverføring, rask tilbakeføring av erfaringer fra øvelser, operasjoner og eksperimenter
- Doktrineutvikling kan også sees som en slik mekanisme, men jeg tror vel heller at doktriner bør være en konsekvens av de andre mekanismene, jeg ser ikke for meg at vi i fullstendig isolasjon fra andre aktiviteter utvikler en ny doktrine som virkelig driver all annen utvikling.

· Videre må en aktivitet som kontinuerlig skal påvirke vår militære evne også få stor betydning for alle militære anskaffelsesprogram. Gjennomføringstiden for anskaffelsesprogram må reduseres drastisk, ved å benytte mer hyllevarer, ved å revidere gjeldende prosedyrer og ved i større grad nøye seg med ”godt nok” prinsippet. Anskaffelser som likevel tar forholdsvis lang tid må kontinuerlig vurderes med tanke på hvilken kapabilitet de er ment å dekke, ikke hvilken plattform de skal framstå som. Vi bør i



AV: MORTEN SVINNDAL

større grad eksperimenterer med nye kapabiliteter for å kunne tilføre alle DOTMLPFI komponenter før materiellkomponenten implementeres, ikke etter at det nye materialet er anskaffet. Det amerikanske forsvaret har etterhvert fått erfaring med militære anskaffelser under transformasjon. Nå kan det sikkert finnes mange eksempler på sendrektighet og tungroddede prosjekter i det enorme amerikanske militærmaskineriet, men kompetanse fra for eksempel Defense Acquisition University på områder som "Best Practices and Solutions for Rapid Acquisition, Technology and Logistics" 5 kan utvilsomt være relevant også for norske forhold, kanskje særlig i FLO.

Kontinuerlig utvikling ved hjelp av kapabilitets-basert planlegging vil sannsynligvis kreve tilføring av personellressurser, ikke minst i Forsvarsdepartementet (FD). Iverksetting av kapabilitets-basert planlegging vil dessuten innebære store utfordringer, da det er ikke enkelt å konstruere modeller som på en logisk måte kan utlede kapabiliteter fra overordnede føringer.

Jeg tror imidlertid at et eventuelt arbeid med utvikling av en slik modell vil ha stor verdi i seg selv, ikke minst når det gjelder bevisstgjøring av norske militære og sikkerhetspolitiske ambisjonsnivåer og identifisering av grenseområder mellom politiske og militære beslutninger i kapabilitetsutviklingen.

Ved å legge om fra "skippertak" til kontinuerlig, kapabilitets-basert planlegging vil Forsvaret måtte konvertere et stort antall stillinger som tidligere har vært benyttet over relativt kort tid, til faste stillinger som driver kontinuerlig strukturutvikling i hele eller deler av arbeidstiden. Tilføring av nye ressurser for å drive denne prosessen behøver derfor ikke å representere noen vesentlig stor netto økning, men snarere en omdisponering av ressurser fra "skippertak" til en langsiktig kontinuerlig prosess.

Implisitt i min argumentasjon ligger naturligvis at jeg anbefaler en sentralisert transformasjonsfunksjon i Forsvarsdepartementet. Det sier seg selv at en stabsfunksjon i FD som skal drive kontinuerlig strukturutvikling også må ha full kontroll over de mekanismene som kan stimulere til og produsere kontinuerlige forbedringer til Forsvaret. I dagens organisasjon virker det som om Forsvarets ledelse har vært langt fremme (sett i internasjonal sammenheng) med å innføre enkeltelementer som kan medvirke til transformasjon, uten at disse er satt inn i et felles system. Vi kan imidlertid ikke opprette og iverksette desentraliserte elementer av transformasjon for så bare å forutsette at de er selvsynkroniserende.

Selvfølgelig kan en slik transformasjonsfunksjon også henges opp i Forsvarets Militære Organisasjon (FMO), for eksempel i Forsvarsstaben (FST). Problemet er at FST ikke har muligheter til å styre sentrale aktører i transformasjonsprosessen, slik som FLO og FFI. Videre er det antagelig viktig at politisk nivå er involvert i, og har et eieforhold til transformasjonen. I USA er det mye som tyder på at transformasjonen tidlig hadde mistet sitt momentum hvis det ikke hadde vært for den aktive holdningen til forsvarsminister Donald Rumsfeldt og Pentagon's Office of Force Transformation (OFT).

En organisasjon for transformasjon må kunne legge forholdene til rette for både top down og bottom-up tiltak innen CD&E. Miljøer som finner innovative løsninger på nye utfordringer må stimuleres til fortsatt initiativ. Samtidig må det være mekanismer som gir overordnede føringer for aktuelle satsingsområder. Transformasjonsorganisasjonen må også arbeide for å oppnå synergi og hindre duplisering mellom alle tilgjengelige midler innen transformasjon. Eksempelvis vil det ofte være forbindelse mellom tekniske FoU konsepter og mer operative CD&E konsepter, det er da viktig å koordinere ressurser og innsats slik at vi får et optimalt resultat.

Jeg mener ikke med dette at alle elementer som kan bidra til transformasjon eller kontinuerlig styrkeutvikling må flyttes til Akershus festning. Tvert imot tror jeg det er viktig at funksjoner som CD&E cellen i FOHK J7 blir værende i tett kontakt med øvingsmiljøet på Jåtta, men det overordnede ansvaret og god-

kjenningen av plan for CD&E, såvel som for andre transformasjonsmekanismer,

må ligge der hvor ansvaret for den kontinuerlige kapabilitets baserte styrkeutviklingen ligger.

Ved å beholde "transformasjonsfunksjonene" der de er, men gi et eget kontor/avdeling i FD overordnet ansvar for koordinering, gjennomføring og planlegging, vil det ikke være behov for veldig mange nye stillingshemler i FD for å styre Forsvarets transformasjonsbestrebelse. FD må utarbeide en overordnet plan for å utvikle nye kapabiliteter som omfatter alle relevante mekanismer, slik som ordinær forsvarsplanlegging, CD&E, FoU, samt trening, øvelser og utdanning. Videre må det etableres rutiner som gjør at lærdommer fra øvelser og operasjoner raskt kan tilbakeføres til prosessen for kapabilitets-basert, kontinuerlig styrkeutvikling. Det må også gis rom for nye ideer, tekniske nyvinninger og nye trender som kan påvirke framtidens kapabiliteter. Samtidig vil det være behov for en ny prosess som kan identifisere kapabilitetsbehov på bakgrunn av overordnede politiske føringer. En slik prosess bør utarbeides i nært samarbeid med forsvarspolitiske miljøer, slik at politikere, både i posisjon og opposisjon, er bevisste med tanke på hvilke konsekvenser politiske retningslinjer vil få for styrkeplanleggingen.

Forsvaret er nå inne i en av de mest omfattende omstillinger noensinne. Denne omstillingen vil gi oss relevante "state-of-the-art" kapabiliteter, - men disse vil også gå ut på dato en dag. De sikkerhetspolitiske rammebetingelsene og den rivende teknologiske utviklingen gjør at vi befinner oss i en helt ny situasjon. Vi har ikke bare beveget oss fra en 40 år lang, nesten statisk kaldkrigs-situasjon, til en ny situasjon som vi kan forutsette er like oversiktlig, militærmakt i det 21. århundre må tilpasse seg det faktum at rammefaktorene er i kontinuerlig endring. Det forutsetter et helt nytt tenkesett, det forutsetter nye måter å trene og utdanne personellet på, det forutsetter nye måter å organisere militærmakten på og det forutsetter en proaktiv overordnet prosess for hele tiden å være relevant i forhold til nye utfordringer. Hvorvidt vi kaller denne prosessen for "transformasjon" eller ikke, er helt uinteressant, - det som er viktig er at vi så snart som mulig identifiserer, samordner og styrer alle virkemidlene vi har i denne prosessen.

## Noter

1 HQ SACLANT, ACLANT Change Implementation Team (ACIT) 2003

2 Jeg har valgt å oversette det engelske uttrykket capability til "kapabilitet", i mangel av et norsk ord som dekker uttrykket. (Capability = The ability to produce an effect that users of assets and services need to achieve – a capability will contribute to the achievement of an effect or an operational outcome required to accomplish a military mission).

3 DOTMLPFI-Doctrine, Organization, Training, Material, Leadership, Personnel, Facilities, Interoperability.

4 Jeg har kun perifer kjennskap til Militærfaglig Utredning (MFU), men utfra det jeg har lest om den kan det se ut som om vi allerede nærmer oss kapabilitets-basert planlegging, men vi har ingen prosesser som kan drive den kontinuerlig.

5 www.dau.mil

*Kommandørkaptein Morten Svinndal tjenestegjør ved HQ Supreme Allied Command Transformation som Staff Officer Futures & Engagement, Joint Experimentation, Exercises and Assessment. Han hat tidligere blant annet studieleder ved FSTS II, som FN obesvator og en rekke stillinger i kystartilleriet.*