

Foredrag i Oslo Militære Samfund 3. mars 2003

ved

Arne Bård Dalhaug

**Generalmajor
Utredningsleder ISL
Forsvarsdepartementet**

INNLEDNING

Ærede forsamling!

La meg innledningsvis få takke så mye for å ha blitt gitt denne anledningen til å orientere dere om det som har vært mitt arbeidsfelt siden sensommeren 2002. Temaet i dag er: "Integrert strategisk ledelse – muligheter og utfordringer"

For at dere skal få et klart bilde av hva dette innebærer, og hvor vi er i prosessen akkurat nå, vil jeg først si noen ord om bakgrunnen for etableringen av Integrert strategisk ledelse og de målene man ønsker å realisere.

Deretter vil jeg redegjøre for hvordan de to organisasjonene, Forsvarsstaben og Det integrerte forsvarsdepartement, er besluttet organisert. I den forbindelse kommer jeg også inn på årsverkfordeling, ledelsesforhold med mer.

Til slutt vil jeg berøre hvilke muligheter og utfordringer vi kan stå overfor som en følge av at det skal etableres en Integrert strategisk forsvarsledelse allerede førstkommende høst.

BAKGRUNN

I forbindelse med behandling av St.prp nr 55 (2001 – 2002), jf. Innst. S. Nr 232 (2001 – 2002) vedtok Stortinget 19. juni 2002 at Forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner skulle integreres i Forsvarsdepartementet (FD), og at Forsvarets overkommando (FO) skulle legges ned. Videre at det skulle opprettes en forsvarsstab (FST) samlokalisert med Forsvarsdepartementet (FD). Alt dette skulle skje tidligst mulig og senest innen 31. desember 2004. For å få tilstrekkelig kraft og tyngde bak prosessen, har statsråden besluttet at implementering skal skje fra og med 1. august 2003. I praksis betyr dette at Det nye integrerte departement og den nye Forsvarsstaben vil være på plass på Akershus i midlertidige lokaliteter i løpet av høsten 2003.

Arbeidet med oppfølgingen av dette vedtaket har siden høsten 2002 vært organisert i et felles utredningssekretariat: ISL-sekretariatet.

Sekretariatet har vært ledet av meg, og har bestått av representanter fra alle forsvarsgrener, samt fra flere avdelinger i Forsvarsdepartementet.

Arbeidet med opprettelsen av Forsvarsstaben har vært organisert som en egen delutredning underlagt ISL-sekretariatet, med hyppig koordinering mot det arbeidet som har foregått i Forsvarsdepartementet.

ARBEIDET HØSTEN 2002

Ministudier

Sekretariatet innledet arbeidet i høst med å operasjonalisere Stortingets føringer fra Innstilling S. Nr 232 for derigjennom å definere klare retningslinjer for det videre arbeid. Dette kommer jeg litt tilbake til.

Deretter identifiserte sekretariatet en rekke sentrale områder som ble gjort til gjenstand for egne såkalte ministudier. Dette fordi vi mente spørsmålene var av såpass viktig og omfattende karakter at de burde utredes separat. Disse områdene var bl.a.:

- Forsvarssjefens rolle
- Begrepet strategisk ledelse
- Nye etater underlagt departementet?
- Alminnelig kommando
- Kjerneoppgaver og fordelingen av disse mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben
- Personellforvaltning

De fleste av ministudiene ble ferdigstilt før jul, og bidro til å danne grunnlag for sekretariatets videre arbeid med sluttrapporten. Deltakelsen i disse ministudiene var meget sammensatt. I tillegg til representanter fra ISL-sekretariatet, deltok en rekke ressurspersoner fra så vel FD som FO, og også fra andre kompetansemiljøer i Forsvaret.

20. desember 2002 avleverte ISL-sekretariatet sin sluttrapport til Forsvarsdepartementet.

Føringer for arbeidet med utviklingen av Integreert strategisk ledelse

Den viktigste føringen for arbeidet har selvsagt vært Stortingets beslutninger, jfr tidligere nevnte innstilling. For at disse skulle kunne brukes direkte i vårt arbeid, måtte vi imidlertid fortolke og konkretisere dem ytterligere. Det første vi tok tak i var selve ideen bak integrasjonen – hva var det egentlig Stortinget ville med nyskapningen?

Storingsflertallet slo fast at det ønsket ”å styrke ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå”. Dette fremsto derfor for oss som hovedformålet med ledelsesreformen.

I samme avsnitt som målsettingen med reformen skisseres, knyttes den direkte til opprettelsen av et fullintegrert forsvarsdepartement: ”Flertallet mener dette [styrket ledelse av Forsvaret på strategisk nivå] best kan oppnås gjennom en integrering av forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner i Forsvarsdepartementet”. Vi tolket Stortinget derfor dit hen at det var *gjennom opprettelsen av det nye integrerte forsvarsdepartementet*, at reformens intensjon primært skulle oppnås. Dette var også konsistent med Stortingets formulering om at det var Forsvarssjefen og *hans strategiske funksjoner* som skulle integreres i departementet. Det var departementets evne til å utføre sine oppgaver som ledelsesorgan for Forsvaret, gjennom tilførsel av militær kompetanse, som skulle styrkes.

Det presiseres også hva som bl.a. legges i ”ledelse av Forsvaret på strategisk nivå” ved at Stortinget fastslår at reformen vil styrke departementets evne til ”overordnet planlegging og ledelse”, ”krisehåndtering” og ”internasjonalt samarbeid om forsvars- og sikkerhetspolitikk”.

”Overordnet planlegging og ledelse” forsto vi bl.a. som helheten av perspektivplanlegging og langtidsplanproduksjon, samt budsjettering på strategisk nivå. ”Internasjonalt samarbeid om forsvars- og sikkerhetspolitikk” ble forstått som å omfatte alt samarbeid, ut over det rent rutinemessige eller tekniske, i NATO, EU, OSSE og FN, samt bilateralt samarbeid på strategisk nivå. ”Krisehåndtering” - som må forstås som den øverste ledelsen av denne - ble forutsatt å omfatte også beredskapsplanlegging på strategisk nivå, i og med at de to funksjonene er så vidt tett sammenvevd.

Stortingets intensjon med opprettelsen av Forsvarsstaben var at den "skal støtte forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef", m a o være hans nærmeste instrument for å styre Forsvarets militære organisasjon.

I den forbindelse slås det fast at Forsvarsstaben skal "gjennomføre pålagte oppdrag fra departementet". Gitt dette, samt de føringer som er gitt med hensyn til hvilke oppgaver Det integrerte departementet skal løse, forsto vi det slik at Stortingets intensjon er at Forsvarsstaben, på vegne av Forsvarssjefen, skal koordinere gjennomføringen av oppdrag og påse at beslutninger følges opp, d v s ha oppfølgingsansvaret for at det planverk og det budsjett som er fastlagt og formidlet fra departementet, faktisk blir implementert. Forsvarssjefen skal fortsatt ha det daglige arbeidsgiveransvaret for personellet i Forsvarets militære organisasjon. At Stortinget fastslår at generalinspektørene skal sitte i Forsvarsstaben, innebærer at disse fortsatt skal ha *gjennomføringsansvaret* for styrkeproduksjonen i sine forsvarsgrener.

Stortinget slår utvetydig fast at Forsvarssjefen skal ha to roller: både som øverste militære rådgiver i departementet og som etatssjef for Forsvarets militære organisasjon. Rollen som rådgiver utføres i fremtiden i Det integrerte forsvarsdepartement. Rollen som etatssjef skal utøves gjennom Forsvarsstaben. Det er viktig å merke seg at Stortinget klart og tydelig har uttalt at offentligheten fortsatt skal ha tilgang på Forsvarssjefens kvalifiserte og uavhengige fagmilitære vurderinger, slik vi kjenner dette i dag.

Kjerneoppgaver

På bakgrunn av disse føringene har ISL-sekretariatet, i en av de tidligere nevnte ministudiene, kartlagt den sammenlagte porteføljen av kjerneoppgaver for henholdsvis Det integrerte Forsvarsdepartement og Forsvarsstaben. Disse igjen danner utgangspunkt for utformingen av de to organisasjonene.

Det integrerte Forsvarsdepartement skal ha ansvaret for den strategiske ledelsen og styringen av Forsvaret, og bl.a. følgende kjerneoppgaver skal i hovedsak håndteres her:

- Strategiske analyse og Forskning og utvikling
- Langsiktig policyutvikling, samt konsept- og doktrineutvikling på strategisk nivå
- Perspektiv- og strukturplanlegging
- Plan, budsjettering og iverksetting på kort og mellomlang sikt
- Overordnet styring av virksomheten i etatene i budsjettåret
- Operasjons-, øvelses- og beredskapspolicy, planlegging og styring på strategisk nivå
- Krisehåndtering
- Håndtering av sikkerhetspolitikk

Forsvarsstaben skal ha ansvaret for å gjennomføre oppdrag og påse at beslutninger følges opp på Forsvarssjefens vegne. Dette innebærer ansvar for bl.a. følgende kjerneoppgaver:

- Utvikling av Forsvarets militære organisasjon
- Styring av utdanningsvirksomheten
- Styrkegenerering
- Personellforvaltning
- Økonomistyring
- Informasjonsvirksomhet
- Militærfaglig rådgivning overfor Forsvarssjefen

PROSESSMODELLERING AV DET INTEGRERTE FORSVARSDEPARTEMENT OG FORSVARSSTABEN JANUAR-FEBRUAR 2003

I forbindelse med utredningsarbeidet har både departementet og Forsvarets overkommando gjennomført en såkalt prosessmodellering. Prosessmodellering kan beskrives som arbeidet med å identifisere hovedprosessene, det mest sentrale man gjør i en organisasjon - for eksempel langtidsplanlegging, budsjett.

Dette arbeidet har for både Det fremtidige integrerte departement og Forsvarsstaben frembrakt innsikt som kan benyttes til ytterligere detaljering og utvikling av begge enheter, for eksempel sammenhenger mellom oppgaveporteføljer og årsverk og variasjonsbredden i kompetansekrav til de som skal fylle stillingene i de to nye organisasjonene. Videre har man fått nyttig informasjon om hvordan man arbeider, noe som kan benyttes som innspill ved utformingen av det nye ISL-bygget som er planlagt klart her på Akershus innen utgangen av 2005.

ORGANISERING AV DET INTEGRERTE FORSVARSDEPARTEMENT OG FORSVARSSTABEN

Utgangspunktet for arbeidet med organiseringen av Det integrerte departement har vært at dette i størst mulig grad skal organiseres for å ivareta helhetlige, overordnede og langsiktige forhold knyttet til utviklingen av Forsvaret og Forsvarets virksomhet.

Med dette som bakgrunn er valg av organisasjonsmodell gjort med utgangspunkt i en prosessankegang. Ved gjennomgang av departementets kjerneoppgaver fant vi at disse best kunne organiseres i fire hovedområder, noe som gjenspeiles i avdelingsstrukturen. Vi fant imidlertid også at det var en del sentrale funksjoner som ikke uten videre kunne defineres under ett av de fire hovedområdene. Disse oppgavene er samlet i en egen avdeling.

Det er besluttet å organisere Det integrerte forsvarsdepartement i følgende fem avdelinger:

- Avdeling for personell og fellestjenester
- Avdeling for sikkerhetspolitikk
- Avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging
- Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging
- Avdeling for økonomi og styring

Hver avdeling igjen er organisert i seksjoner i henhold til enhetens kjerneoppgaver.

I Avdeling for personell og fellestjenester finner vi bl.a. seksjoner for organisasjonsfornyelse, personellpolitikk og juridiske tjenester.

Avdeling for sikkerhetspolitikk er utformet både for å kunne ivareta det langsiktige perspektivet på sitt område og for håndtering av pågående prosesser i forhold til NATO og andre internasjonale organisasjoner, samt bilaterale relasjoner til en rekke stater. En har også funnet det riktig å legge ansvaret for krisestyring i sin helhet til denne avdelingen, dvs både den nasjonale og det som foregår i regi av NATO-samarbeidet.

Organiseringen av Avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging speiler det faktum at dette er områder som har fått økt fokus de senere år. Beredskapsplanlegging har både en sivil og en militær dimensjon og forbindelse til internasjonale forhold, og det er et sterkt og synlig gjensidig avhengighetsforhold dem i mellom. "Seksjon for operasjonsplanlegging" vil befatte seg med overordnede forhold relatert til operasjoner i inn- og utland.

Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging ivaretar de langsiktige forhold knyttet til Forsvarets utvikling. Grunnlagsanalyser av ulike faktorer som påvirker Forsvaret i et langsiktig perspektiv vil stå sentralt. Det overordnede ansvaret for konseptuell utvikling vil ligge her, tett knyttet til analyser av hvilke muligheter de teknologiske trendene tilbyr på lang og mellomlang sikt. Videre vil selvsagt avdelingen fokusere på det langsiktige målbildet av Forsvarets fredsstruktur og de operative komponentene.

Avdeling for økonomi og styring har fokus på fireårs-perspektivet hva angår både budsjettmessige forhold og utviklingen av Forsvaret. Arbeidet med forsvarsbudsjettet og andre viktige styringsdokumenter vil stå sentralt, sammen med ansvaret for etatsstyringen av Forsvarets militære organisasjon og Forsvarsbygg. Den overordnede styringen av investeringsporteføljen vil også bli ledet fra denne avdelingen.

Ledelsesforhold i departementet

Departementsråden er den høyeste faste embetsmann i departementet. Integreringen av forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner i FD endrer ikke på dette.

Forsvarssjefen kan kommunisere direkte med statsråden når det gjelder fagmilitær rådgivning. Dette bygger på at Forsvarssjefens primære funksjon i departementet er som den fremste fagmilitære rådgiver.

Militær assisterende departementsråd

Forsvarssjefen har imidlertid et utpreget utadrettet virke, noe som vanskeliggjør en permanent tilstedeværelse i FD. Det er blant annet av den grunn behov for en militær stilling på høyt nivå som kan ivareta det fagmilitære aspektet i den løpende saksbehandlingen på permanent basis. Dette behovet dekkes ved å etablere en militær assisterende departementsråd i ledelsesstrukturen, i tillegg til nåværende assisterende departementsråd. Militær assisterende departementsråd vil være det viktigste koordineringspunkt for det fagmilitære arbeidet i FD, skal se helheten i det arbeidet som foregår i departementet og sikre at fagmilitære syn blir ivaretatt og fremmet, både i forhold til Departementsråden og Forsvarssjefen.

Assisterende sivil departementsråd og Militær assisterende departementsråd har derfor i utgangspunktet forskjellige roller. Sivil assisterende departementsråd er departementsrådets stedfortreder som øverste administrative leder for departementet og har for øvrig spesielt ansvar for samordning av etatsstyringen. Militær assisterende departementsråds hovedoppgave vil være å sikre at fagmilitære råd blir utviklet og ivaretatt.

Det tas høyde for en særskilt materielldirektørfunksjon i FD. Han skal, på departementsrådets vegne, koordinere arbeidet med materiellplanene i Forsvarsdepartementet og representere dette i utlandet og overfor norsk industri.

Organisering av Forsvarsstaben

Når det gjelder den fremtidige Forsvarsstaben, er det besluttet å organisere denne med en toppledelse med underliggende avdelinger som er tildelt gjennomførings- og resultatansvar innenfor sine respektive ansvarsområder. Forsvarsstaben organiseres med ett nivå, bestående av fem avdelinger: én fellesavdeling og fire grenstaber. Grenstabenes to hovedgjøremål er (1) styrkeproduksjon og (2) fagmilitær rådgivning overfor forsvarssjefen innen ansvarsområdene. For å ivareta forsvarssjefens arbeidsgiveransvar, er det i fellesavdelingen bl.a. avsatt ressurser til situasjonssenteret, håndtering av arbeidsgiveransvaret og virksomhetsstyring. For bl.a. å virkeliggjøre Stortingets føringer om at offentligheten skal ha tilgang til Forsvarssjefens uavhengige kvalifisert fagmilitære vurderinger, er det lagt inn et pressekontaktapparat tilknyttet hans rolle som etatssjef.

Årsverkfordeling

Stortingets vedtak innebærer at antall årsverk i det integrerte Forsvarsdepartementet og den nye Forsvarsstaben samlet sett skal være på 484. Dette tallet springer ut av Stortingets pålegg om at innsparingene i FD og dagens FO samlet sett skal være på 40% samt en tilleggsinnsparing på 75 mill kroner i årlig drift, noe som tilsvarer en ytterligere 10% reduksjon av antallet årsverk.

Statsråden har, etter en overordnet vurdering av oppgaveporteføljer og politiske føringer, besluttet at fordelingen av årsverk blir på henholdsvis 300 til Det integrerte departementet og 184 til Forsvarsstaben. Dette legges i disse dager til grunn i det videre arbeid med detaljeringen av de to organisasjonene.

VIDERE ARBEID

Selv om de to organisasjonsmodellene er besluttet, er vi ennå ikke ferdige med jobben.

Vi må gjennomføre en rekke tiltak for å sikre en helhetlig implementering av Integreert strategisk ledelse slik at det blir en god sammenheng mellom den endelige utformingen av Det integrerte Forsvarsdepartement og Forsvarsstaben. I løpet av våren skal vi blant annet:

- Utvikle de nye ledergruppene.
- Detaljere seksjonsporteføljer i det integrerte forsvarsdepartement og tilsvarende i Forsvarsstaben
- Gjennomføre en koordinert oppbemanningsprosess for begge organisasjonene
- Kartlegge og videreutvikle organisasjonskultur i henholdsvis dagens FD og FO, samt i Det integrert forsvarsdepartement
- Koordinere mot byggprosessen
- Gjennomføre utredning av "helhetlige styring og ledelse" for Det integrerte departement og Forsvarsstaben.

Dette er noen av de oppgaver sekretariatet er i gang med nå, og som i nær fremtid vil bli overført til linjen i Forsvarets overkommando og i Forsvarsdepartementet. I løpet av inneværende uke vil sekretariatet bli nedlagt og personellet ført tilbake til linjen i begge organisasjoner.

MULIGHETER /UTFORDRINGER

Innledningsvis snakket jeg litt om hva som er målene med reformen, og dette ønsker jeg å komme tilbake til nå.

Vi mener at denne reformen helt klart vil bidra til å styrke ledelsen av Forsvaret. Gjennom en integrering av Forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner i Forsvarsdepartementet, vil han kunne skape rom for at fagmilitære vurderinger får en større innflytelse enn i dag på den politikk som føres og de løsninger som velges. Det er min vurdering at dette ytterligere vil fremme Forsvarets rolle i det norske samfunnet sammenlignet med i dag.

ISL-modellen gir også store muligheter til mer effektive prosesser og bedre kvalitet i de beslutningene som fattes. Et integrert departement vil muliggjøre bedre koordinering og samkjøring i den strategiske ledelsen enn tilfellet er i dagens modell, og på et tidligere tidspunkt i prosessene. Dette vil, slik vi ser det, styrke forsvarssjefens vilkår for effektiv embetsutøvelse, samtidig som det vil bedre statsrådets muligheter for å fatte beslutninger som er enda bedre militærfaglig fundert enn i dag.

Selv om det åpenbart er mange fordeler med Integreert strategisk ledelse, skal vi ikke legge skjul på at vi også har møtt – og fortsatt vil møte utfordringer, spesielt i den overgangsfasen som nå ligger foran oss.

Vi blir langt færre til å løse den samlede oppgaveporteføljen enn vi er i dag. Dette vil kreve mye, både av organisasjonene som helhet og av den enkelte medarbeider. Det betyr også at man må gjennomgå den samlede oppgaveporteføljen med det for øyet at denne skal tilpasses så langt mulig de knappe 500 hodene som vil bemanne Det integrerte forsvarsdepartement og Forsvarsstaben. Dette arbeidet er allerede påbegynt, men helt enkelt blir det ikke. Vi må være strenge i forhold til å prioritere hvilke oppgaver som er virksomhetskritiske og hvilke som ikke er så viktige, og hvilke vi strengt tatt ikke trenger å utføre.

Som vi har vært inne på tidligere, legger den nye organiseringen av så vel Det integrerte forsvarsdepartement som av Forsvarsstaben opp til det må tenkes nytt når det gjelder den måten man jobber på. Det må i langt større grad enn tidligere jobbes på tvers av avdelinger og seksjoner internt i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben, og mellom disse. Arbeidsprosesser må rasjonaliseres og en må sikre at dobbeltarbeid unngås.

Dette innebærer – i tillegg til nye krav til helhetlig ledelse og styring - at alle ansatte, både i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben, må forholde seg til en ny arbeidshverdag, endrede roller og nye arbeidsprosedyrer.

Men – viktigst – det vil også føre til at vi får større ressurser til operativ virksomhet som forutsatt. Den årlige driftsinnsparingen på denne ledelsesreformen er for eksempel betydelig større enn det koster oss å drifte hele Hauk-klassen MTBer.

Dessuten er det å måtte se på nytt på rutiner og oppgaver ikke på noen måte bare negativt! Det å jobbe mer effektivt enn tidligere – og se synlige resultater av dette - er jo også svært motiverende for den enkelte ansatte, og for organisasjonene som helhet.

En annen utfordring blir å integrere to ulike kulturer slik at vi kan jobbe sammen på en best mulig måte. Det er ingen grunn til å legge skjul på at "departementskulturen" nok skiller seg noe fra den "militære" på flere punkter. Det kan bli en utfordring når vi nå skal jobbe sammen om felles mål i samme organisasjon. Samtidig er det viktig å understreke at noe av den konseptuelle idéen bak reformen er jo nettopp troen på at "to forskjellige kulturer" skal tilføre arbeidet en utvidet dimensjon som ingen av dem kan make hver for seg. Dette vil bringe mye positivt med seg. Det å måtte å forholde seg til hverandres arbeidsform og tankesett bidrar ofte til at man sammen ser løsninger en ellers ikke hadde tenkt på.

Alt i alt har jeg meget stor tro på at denne løsningen vil bidra sterkt til å gjøre ikke bare den øverste ledelsen, men hele Forsvaret til et apparat bedre tilpasset de utfordringer som vil møte oss i tiden fremover.

Takk for oppmerksomheten!