



Fördjupad redovisning avseende organisatoriska förändringar

1.	BAKGRUND	2
2.	NY LEDNINGSSTRUKTUR OCH LEDNINGSORGANISATION	3
3.	EKONOMISKA KONSEKVENSER	6
4.	TIDSFÖRHÅLLANDEN	7
5.	FÖRSLAG TILL ÄNDRING I FÖRORDNING	7



1. Bakgrund

Försvarsmakten har genomfört en analys av ledningsförmågan som en konsekvens av regeringens beslut om en ny inriktning för Försvarsmakten. Av inriktningen framgår att Försvarsmakten ska utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp men också vara en del av utvecklingen mot ett totalförsvar.

Den senaste större översynen av central ledning i Försvarsmakten genomfördes 2009. De rekommendationer som då gavs har successivt införts. Det övergripande syftet med översynen var att reducera myndighetens kostnader. Organisationen skulle långsiktigt kunna tillgodose de ledningsbehov som förutsågs i samband med att Försvarsmaktens målbild 2014 realiserades. Den då tänkta målbilden möter varken dagens försvarspolitiska inriktning eller omvärldsläge.

Nuvarande ledning av Försvarsmakten är följden av en mångårig styrning som har utgått från fredsrationell effektivisering. Detta har lett både till ökad centraliserad styrning inom flera verksamheter och till en koncentrerad av Försvarsmaktens ledningskapacitet till Stockholms innerstad. Denna centralisering skapar i det förändrade omvärldsläget flera sårbarheter vilka så snart som möjligt behöver omhändertas. Resultatet av Försvarsmaktens analys pekar på ett tydligt behov av att öka robustheten och uthålligheten i ledningsförmågan. Därutöver finns behov av att till del förenkla och förtydliga ledningsförhållandena i Försvarsmakten. För att kunna uppnå dessa behov och för att Försvarsmakten ska kunna möta de utmaningar och hot som följer av den nya inriktningen och det förändrade omvärldsläget har ett förslag på ny organisationsstruktur och ny ledning utarbetats.

Försvarsmaktens ledning ska vara robust och utformad så att Försvarsmakten kan utföra sin huvuduppgift, väpnad strid, genom att leda operationer på ett ändamålsenligt sätt. Försvarsmakten ska strategiskt kunna agera i efterhand när annan part har angripit landet vilket kräver minskad sårbarhet. Robustheten uppnås på flera sätt. Försvarsmaktens förslag innebär att motståndskraften relativt fysiska angrepp och angrepp mot kommunikationer med mera ökar. Detta åstadkoms genom att geografiskt dela på ledningsresurserna. Försvarsmakten bedömer att en geografisk spridning dessutom ökar möjligheterna för de olika enheterna att vid behov ersätta och stödja varandra.

Begreppet robusthet innebär också att Försvarsmaktens ledningsstruktur med lednings- och lydnadsförhållanden, så långt som möjligt, även i fred ska vara anpassad till verksamhet i högre konfliktnivåer. Ledningsstrukturen ska utgå från uppdragstaktik som huvudprincip för ledning.

I samband med arbetet har en övergripande personalförsörjningsanalys genomförts. Analysen pekar på några viktiga slutsatser, bland annat att den centrala ledningen bör kraftsamlas till Stockholms närområde och inte fördelas längre ut i landet. Utmaningarna i personalförsörjningen är främst kopplat till officerare, andra högutbildade och/eller konkurrensutsatta personalgrupper. Det är dels en fråga om kraftsamling av knappa resurser och dels en fråga om försörjningsmäss-



ig långsiktighet på koncernnivå liksom på individnivå. Officerare på högre nivå tillsammans med kvalificerade civila kompetenser är att betrakta som försvarsmaktsgemensamma och strategiska resurser. Med hänsyn till omfattande militära pensionsavgångar i närtid kommer officerare att bli en bristresurs i Försvarsmakten. Att vidmakthålla en sådan knapp resurs på högre ledningsnivåer bedömer Försvarsmakten görs bäst genom en geografisk och ledningsmässig centralisering till en region. Försvarsmakten är inte personalmässigt och kompetensmässigt stor nog för att skapa flera parallella försörjningsnoder. Med anledning av detta föreslår Försvarsmakten att de delar av dagens Högkvarter som ges ny lokalisering stannar i Stockholms närhet.

Under hela arbetet med att stärka ledningsförmågan i Försvarsmakten har utgångspunkten varit att regeringen skulle besluta i enlighet med betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*¹. Förslaget om inrättande av ny ledningsstruktur, med försvarsgrenstaber och ny anpassad ledningsorganisation, avser även att stärka ledning och organisering av överförda verksamheter från Försvarets materielverk. Med överförda verksamheter avses även vidmakthållande och upphandling av varor och tjänster inom ramen för vidmakthållande vilket skulle öka Försvarsmaktens förmåga att mobilisera.

2. Ny ledningsstruktur och ledningsorganisation

Försvarsmaktens samlade ledningsbehov omsätts till roller, uppgifter och mandat fördelade efter ledningsnivåernas huvudsakliga ändamål: militärstrategisk, operativ och taktisk. Utgångspunkt till ny organisation för ledning och styrning i Försvarsmakten har varit att, utöver att öka den operativa effekten, bibehålla en stabil ekonomisk styrning, kontroll och uppföljning. Vidare har grunden varit att metoder för ledning och styrning möter kraven på robusthet och säkerhet samt minskar sårbarheten.

I arbetet har flera alternativ värderats varav ett har varit dagens ledningsstruktur och organisering. Det uppfyller emellertid varken kraven på robusthet, uthållighet eller tydlighet. Försvarsmakten har också provat alternativet att genomföra en betydligt större förändring genom att under överbefälhavaren, eller försvarsstaben, underställa försvarsgrenar direkt. Detta alternativ har inte valts då detta inte bedöms ge ökad robusthet, operativ effekt och uthållighet relativt nu föreslaget alternativ. Därutöver bedöms ett sådant alternativ medföra betydande risker i genomförandet då det kräver ett mycket omfattande arbete kopplat till arbetsprocesser, ekonomistyrning med mera. Att samtidigt med förmågeökning i inriktningsbeslutsperioden genomföra ett så omfattande arbete bedöms inte lämpligt. Försvarsmakten valde därför att arbeta vidare med ett tredje alternativ, vilket ligger till grund för detta förslag.

Förslaget till ny ledning och organisation innebär att nya organisationsenheter skapas och att nya lokaliseringstyper tillkommer. Genom lokalisering på flera

¹ SOU 2016:88.



platser uppnås bättre förutsättningar för en robust och uthållig ledning. Förslaget innebär att tre nya organisationsenheter bildas genom en sammanslagning på taktisk nivå av nuvarande produktionsledning och insatsledning, kompletterat med resurser som tillförs från övriga delar av Högkvarteret och andra organisationsenheter samt delar av överförd verksamhet från Försvarets materielverk under en arméchef, en marinchef och en flygvapenchef. De nya organisationsenheterna föreslås benämnas Arméstab, Marinstab samt Flygstab.

Det rådande omvärldsläget ställer krav på ökad robusthet och redundans. Nuvarande samlokalisering av militärstrategisk, operativ och högre taktisk nivå i Stockholms innerstad är sårbar. Detta tillsammans med regeringens inriktningsbeslut utgör grunden till att Försvarsmakten föreslår nya lokaliseringsorter för armémarin- och flygstaben. En geografisk spridning minskar sårbarheten och ökar den operativa effekten. De nya lokaliseringarna kommer dessutom till del att ge fortifikatoriskt skydd. För att ytterligare förstärka möjligheten att personalförsörja försvarsgrenstaberna är det viktigt att lokaliseringen sker till, eller i närheten av orter där Försvarsmakten redan utövar militär verksamhet. En ny lokalisering, med lokaler som medger personell förstärkning, och närhet till andra förband innebär vidare utökade möjligheter att förstärka respektive stab, vilket ger dem en större uthållighet.

Försvarsmaktens avsikt är att etablera försvarsgrenstaberna på nya orter. Arméstaben etableras i Enköpings kommun intill Ledningsregementets område. Marinstaben etableras på Muskö i Haninge kommun. Flygstaben etableras i Uppsala kommun, på Luftstridsskolans område. Försvarsmakten bedömer att nya lokaliseringsorter för ovanstående staber minskar sårbarheten för ledningsorganisationerna samtidigt som en balanserad personal- och kompetensförsörjning upprätthålls.

En effekt av att flytta till statligt ägda fastigheter, utöver den ekonomiska, är att staten råder över den plats där verksamheten bedrivs. Dessutom blir Försvarsmakten mindre känslig för marknadsekonomiska konsekvenser av expansion och för tätning i centrala Stockholm.

Försvarsmakten bedömer att en ökad operativ effekt bäst kan erhållas genom en sammanslagning av insats- och produktionsverksamheten på taktisk nivå. De förändringar som föreslås innebär att flera grundstrukturer finns kvar från dagens ledningsstruktur, vilket skapar förutsättningar för en fortsatt god ledning, kontroll och uppföljning. Vidare skapas förutsättningar för bibehållandet av en sammanhållen produktionsledning. Med grundstrukturer avser Försvarsmakten bland annat de idag styrande huvudprocesserna. Att ökad operativ effekt uppnås har varit vägledande vid val av utformning av organisation och ledningsstruktur. De operativa vinsterna har därför också varit avgörande för överväganden om riskerna i ledningsstrukturen. Förslaget innebär en sammanslagning på taktisk nivå av dagens produktionsledning och insatsledning under en arméchef, en marinchef respektive en flygvapenchef. Majoriteten av organisationsenheterna inklusive krigsförbanden blir då underställda dessa chefer. För förbanden skapar detta enklare och tydligare lednings- och lydnadsförhållanden samtidigt som det, där så väljs,



innebär decentralisering av beslut, kortare ledtider samt enklare och tydligare ledning av förband under genomförandet av Försvarsmaktens verksamhet.

Utredarens förslag i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*² avseende ansvaret för vidmakthållandet av materielen medför att Försvarsmakten får ett helhetsansvar för krigsförbanden. Försvarsgrensstabernas ansvar och uppgifter bidrar till att stärka Försvarsmaktens operativa förmåga och stärka robustheten. För att kunna upprätthålla den materiella tillgängligheten vid förbanden och säkerställa att rätt materiel finns användbar vid rätt tillfälle och på rätt plats är det av stor betydelse att försvarsgrenschefer och andra förbandsansvariga chefer tilldelas ansvaret att vidmakthålla materielen. Vidare är det angeläget att Försvarsmakten har kontroll på hela logistikkedjan vilket sammantaget medför att Försvarsmakten kan ta ett helhetsansvar för förbandens förmåga.

Betydelsen av att utöva vidmakthållandeansvaret och kunna genomföra upphandlingar för att kunna möta snabba förlopp och oväntade händelseutvecklingar samt agera i lågintensiva konflikter som pågår under lång tid kan inte överskattas. Detta innebär att rådigheten över att upprätthålla den operativa förmågan i alla konfliktnivåer samt möjligheten att anpassa förmågan säkerställs. Möjligheten att mobilieras Försvarsmakten, inom av regeringen angivna tidskrav, är direkt beroende av ansvarsfördelningen avseende vidmakthållande och upphandling.

Försvarsgrenstaberna kommer att omfatta cirka 140 befattningar i Arméstaben, cirka 130 befattningar i Marinstaben och cirka 130 befattningar i Flygstaben. Bemanning av staberna genomförs inom nuvarande personalram. Slutlig omfattning av antalet befattningar kommer att fastställas efter att regeringen beslutat om ansvaret för vidmakthållande av Försvarsmaktens materiel samt efter genomförda spel och analyser av ny ledningsstruktur.

Genom att bilda egna organisationsenheter skapas bättre förutsättningar för de taktiska staberna att vara en del i uppdrags-, uppgifts- och uppföljningsprocesserna. Förändringen är också ett led i att öka interoperabiliteten med andra nationer samt tydliggöra ansvaret för de taktiska staberna. Vidare kommer genomförande av verksamheten i samt förmågeutveckling av de taktiska staberna vara del i ledningsstrukturen. Arméstaben, Marinstaben och Flygstaben med dess underställda förband skolor och centra föreslås benämnas försvarsgrenar. De enheter som därmed kvarstår i Högvartet är: en försvarsstab, en enhet för produktionsledning, en enhet för operativ ledning, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en enhet för säkerhetsinspektion, en försvarsinspektör för hälsa och miljö, en internrevision samt en stöдавdelning. Till följd av bildandet av nya organisationsenheter underställs de taktiska staberna chefen för produktionsledningen men lyder under chefen för operativa ledningen avseende bland annat operationer. I nuvarande organisation utövas det centrala ansvaret för verksamhetssäkerhet och arbetsmiljö i produktionsledningen, och Försvarsmakten avser att behålla denna ansvarsfördelning. Flera organisationsenheter och krigsförband kommer även

² SOU 2016:88.



fortsättningsvis att vara direkt underställda chefer i Högkvarteret. Detta rör främst organisationsenheter och krigsförband som till sin huvudverksamhet är försvarsgrensöverskridande.

I samband med omorganisationen av Högkvarteret föreslår Försvarsmakten att ledningsstaben byter benämning till *försvarsstaben*. Försvarsmakten uppfattar att benämningen försvarsstab på ett tydligare sätt belyser stabens uppgifter och dess placering i myndigheten. Särskilt i kontakt med andra aktörer nationellt som internationellt är benämningen försvarsstab mer rättvisande och mer förståelig. Begreppet försvarsstab har använts tidigare.³ I och med 1992 års försvarsbeslut ersattes begreppet försvarsstab med Högkvarteret och begreppet försvarsstab har därefter inte använts. Försvarsmakten har inte kunnat finna att begreppet försvarsstab uttryckligen har upphävts av riksdagen, men har svårt att se vilka hinder som eventuellt skulle föreligga för att begreppet skulle kunna användas på det sätt som nu föreslås. Insatsledningen föreslås vidare byta benämning till den *operativa ledningen* (OPL) för att tydliggöra vilka uppgifter och vilket ansvar som åligger chefen för den operativa ledningen samt vilken verksamhet som i övrigt ska innefattas på den operativa nivån.

3. Ekonomiska konsekvenser

Försvarsmakten har i juni 2017⁴ lämnat en ekonomisk redovisning avseende finansiering av etableringen av försvarsgrenstaber på nya verksamhetsorter vilken bygger på motsvarande hyresreduceringar i Stockholms innerstad. I skrivelsen redovisade förutsättningar för finansieringen kvarstår i stort. Fortsatt arbete med kostnadsbilden har inneburit vissa justeringar i investeringsbehov samt nyckeltalsjusteringar främst avseende storleken på hyreskostnaderna. Fortifikationsverkets investeringsbehov för etablering på nya verksamhetsorter uppskattas till 276 miljoner kronor. Årlig hyreskostnad är enligt Fortifikationsverkets nycketal 6,5 procent på gjorda investeringar. Därutöver ingår Försvarets materielverks relaterade investeringar om 27,1 miljoner kronor med en avskrivningstid om 5 år. Dessa investeringar faller ut under perioden 2019-2023 och påverkar hyreskostnaden intill 2027. Beräkningen avseende hyreskostnaden på Gärdet baseras på prolongerade värden till 2019 och därefter en årlig hyresökning om 4 procent.

Tabell 1 Ekonomiska utfall (mnkr).

Förklaring	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Hyra maa etablering försvarsgrenstaber	0,0	22,8	22,8	23,9	23,2	20,2	20,2	20,2	20,2	17,8
Engångskostnader	42,7									
Reduceringar av	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34

³ Se prop. 1936:225 s. 42.

⁴ Svar på RK/Fö remiss angående kompletterande information avseende Försvarsmaktens förslag till följd av den s.k. ledningsutredningen, FM2017-13038:2.



Förklaring	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
hyra på Gärdet										
Summa	-17,7	3,2	4,2	4,1	5,8	6,8	10,8	11,8	12,8	16,3

Vid en fortsatt lokalisering i centrala Stockholm, av den verksamhet som ska utövas av försvarsgrenstaberna, kommer Försvarsmaktens hyreskostnader att utvecklas på ett för myndigheten ofördelaktigt sätt. Även ur ett ekonomiskt perspektiv är det således angeläget för myndigheten att kunna genomföra denna förändring.

4. Tidsförhållanden

Utvecklingen av ledningsorganisationen är en central del i ambitionen att stärka den militära förmågan. För att stärka den militära förmågan och nå den önskade operativa effekten inom snar framtid avser Försvarsmakten att i ett samlat genomförande med Logistik för högre försvarsberedskap flytta försvarsgrenarna till nya lokaliseringar från årsskiftet 2018/2019.

5. Förslag till ändring i förordning

De organisatoriska förändringar Försvarsmakten föreslår innebär att förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten behöver ändras. Försvarsmakten föreslår samtidigt att begreppen i 15§ harmoniseras på så sätt som framgår av förslaget till ändring av förordningen så att begrepps bilden på ett bättre sätt tydliggör funktionernas roll i Högkvarteret. Detaljer framgår av bilaga 1.