



Ledning för ett starkare försvar

1.	BAKGRUND	2
2.	NY LEDNINGSSTRUKTUR OCH LEDNINGSORGANISATION.....	3
3.	LEDNING AV MILITÄRREGIONER (MR).....	6
4.	MILITÄR LEDNING PÅ GOTLAND.....	6
5.	TIDSFÖRHÅLLANDEN.....	7
6.	EKONOMISKA KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN	7
7.	FÖRSLAG TILL ÄNDRING I FÖRORDNING	7



1. Bakgrund

Försvarsmakten har under det gångna året genomfört en analys av ledningsförmågan. Analysen är en konsekvens av regeringens fattade 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 totalförsvär.

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 som till en koncentring av Försvarsmaktens ledningskapacitet till Stockholms innerstad. Denna centralisering skapar i det nuvarande 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 har ett förslag på ny organisationsstruktur och ny ledning utarbetats. Detta för att Försvarsmakten ska kunna möta de utmaningar och hot som följer av den nya inriktningen och det förändrade omvärldsläget.

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.

Försvarsmaktens förslag på ny ledning och organisation innebär att nya organisationsenheter skapas och nya lokaliseringsorter tillkommer. Genom lokalisering på flera 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 under en arméchef, en marinchef och en flygvapenchef. Vidare föreslår Försvarsmakten att en ny organisationsenhet bildas på Gotland vilken inkluderar en stridsgrupp, ett hemvärnsförband och en utbildningsgrupp. Förslaget rörande Gotland ökar tydligheten och skapar möjlighet till styrning och samverkan från en ansvarig chef i Försvarsmakten.

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 armé- flyg- och marinstaben. En geografisk spridning minskar sårbarheten och ökar den operativa effekten. Dessutom kommer de nya lokaliseringsorna till del att ge fortifikatoriskt skydd. Vidare innebär en ny lokalisering, med lokaler som medger personell förstärkning, utökade möjligheter att förstärka respektive stab, vilket ger dem en större uthållighet.



Nya lokaliseringsorter enligt Försvarmaktens förslag är: Upplandsbro/Kungsängen för arméstaben på Livgardets område; Uppsala för flygstaben på Luftstridsskolans område; och Muskö för marinstaberna. Försvarmakten bedömer att nya lokaliseringsorter för ovanstående staber minskar sårbarheten för ledningsorganisationerna samtidigt som en balanserad personal- och kompetensförsörjning upprätthålls.

I samband med arbetet har en övergripande personalförsörjningsanalys genomförts. Analysen pekar på några viktiga slutsatser. En av slutsatserna är att den centrala ledningen bör kraftsammas 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 försörjningsmässig långsiktighet på koncernnivå som 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 en relativt nära framtid kommer officerare att bli en bristresurs i Försvarmakten. Att vidmakthålla en sådan knapp resurs på högre ledningsnivåer bedömer Försvarmakten bäst görs genom geografisk och ledningsmässig centralisering till en region. Försvarmakten är inte personalmässigt och kompetensmässigt stor nog för att skapa flera parallella försörjningsnoder. Med anledning av detta föreslår Försvarmakten att de delar av dagens Högkvarter som ges ny lokalisering stannar i Stockholms närhet.

En relativt stor del av Försvarmaktens ledning är grupperad i Stockholms innerstad. Effekten av Försvarmaktens förslag är att myndigheten kan lämna fastigheter med höga hyror ägda av externa aktörer, och flytta till fastigheter med lägre hyror som idag ägs av staten. Några investeringar kommer att behöva genomföras. Kostnaderna för dessa ska över tid finansieras genom minskade kostnader vid idag redan existerande förhyrningar. Försvarmakten avser därmed inte äska medel för denna förändring.

Ytterligare effekt att flytta till statligt ägda fastigheter, utöver den ekonomiska, är att staten råder över den plats där verksamheten bedrivs. Dessutom blir Försvarmakten mindre känslig för marknadsekonomiska konsekvenser såsom expansion och förtätning i Stockholm.

2. Ny ledningsstruktur och ledningsorganisation

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

Begreppet robusthet innebär också att Försvarmaktens ledningsmodell med lednings- och lydheidsförhållanden, så långt som möjligt, även i fred ska vara anpassad till verksamhet i



högre konfliktnivåer. Ledningsmodellen ska stödja att uppdragstaktik utgör huvudprincip vid ledning.

Försvarsmaktens samlade ledningsbehov omsätts till roller, uppgifter och mandat fördelade efter ledningsnivåernas huvudsakliga ändamål: militärstrategisk (inrikta, planera och följa upp), operativ (samordna) och taktisk (genomföra). Utgångspunkt till ny organisation för ledning och styrning i Försvarsmakten har varit att, utöver 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 Försvarsmakten värderat flera alternativ varav ett har varit dagens ledningsmodell och organisering. Det uppfyller 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 föreslagna alternativ. Därutöver bedöms ett sådant alternativ medföra betydande risker i genomförandet då ett mycket omfattande arbete kopplat till arbetsprocesser, ekonomistyrning med mera hade behövt genomföras. Att samtidigt med förmågeökning i försvarsbeslutsperioden 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.

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 förstålig. Begreppet försvarsstab har använts tidigare¹. 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 mot att begreppet skulle kunna användas på det sätt som nu föreslås. Vidare föreslås att insatsledningen byter benämning till den *operativa ledningen* (OPL). Byte av benämning från insatsledning till operativ ledning tydliggör vilka uppgifter och vilket ansvar som åligger chefen för den operativa ledningen samt vilken verksamhet som i övrigt ska innefattas på den operativa nivån.

Försvarsmakten bedömer att en ökad operativ effekt kan erhållas bäst genom en sammanslagning av insats- och produktionsverksamheten på taktisk nivå. De förändringar som föreslås innebär att flera grundstrukturer finns kvar från dagens styrmodell, 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 styrmodell. De operativa vinsterna

¹ Se prop. 1936:225 s. 42.



har därför också varit avgörande vid övervägningen av att öka riskerna i styrningsmodellen. 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. Detta skapar 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.

De taktiska staberna bildas genom en sammanslagning av nuvarande stridskraftsavdelningar inom produktionsledningen (armé-, flyg- och marinavdelning) med motsvarande taktisk stab inom insatsledningen (armé-, flyg- och marintaktisk stab). Utöver detta så kommer vissa kompetenser att tillföras för att kunna omhänderta de uppgifter som en ökad nivå av uppdragstaktik medför.

Försvarsmakten föreslår även att arméstaben, marinstaben och flygstaben bildar tre nya organisationsenheter. Genom att bilda egna organisationsenheter skapas bättre förutsättningar för de taktiska staberna att vara en del i de uppdrags-, uppgifts- och uppföljningsprocesser som finns. 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 flygvapenstaben med dess underställda förband skolor och centra föreslås att benämnas försvarsgrenar. De enheter som föreslås finnas kvar i Höghuset är: en försvarstab, en enhet för produktionsledning, en enhet för operationsledning och en enhet för under rättelse- och säkerhetstjänst, samt de särskilda befattningarna: en säkerhetsinspektion, en generalläkare, en flygsäkerhetsinspektör och en internrevision. Till följd av bildandet av nya organisationsenheter underställs de taktiska staberna chefen för produktionsledning men lyder under chefen för operationsledningen avseende bland annat operationer. I nuvarande organisation utövas det centrala ansvaret för verksamhetssäkerhet och arbetsmiljö i produktionsledningen, och Försvarsmakten avser att bibehålla denna ansvarsfördelning. Flera organisationsenheter och krigsförband kommer även fortsättningsvis att vara direkt underställda chefer i Höghuset. Detta rör främst organisationsenheter och krigsförband som till sin huvudverksamhet är försvarsgrensöverskridande.

I arbetet med utredningen *Ledning av ett starkare försvar* beaktar Försvarsmakten det förslag som utredaren i utredningen *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88) lämnade i sitt betänkande till regeringen. Försvarsmaktens avsikt är att så långt det är möjligt synkronisera implementeringen av ny organisationsstruktur och ledning med implementeringen av försvarslogistikutredningens förslag. Detta för att delar av implementeringen tjänar på en tidsmässig synkronisering. Vidare är Försvarsmaktens avsikt att en eventuell logistikövergång in i en organisation, som har sin grund i den nya försvarspolitiska inriktningen och det förändrade omvärldsläget, ska ske med så små friktioner som möjligt.

De resurser som bedöms överföras till Försvarsmakten från Försvarets materielverk tillsammans med redan befintliga personalramar planeras utgöra underlag för en ny organisation. Det innebär totalt sett att personalkostnaderna inte i någon betydande grad påverkas.



Försvarsmakten kommer fortsatt att överväga var den operativa ledningen bör vara lokaliserad. Eventuella förslag kring detta lämnas tidigast under 2018.

3. Ledning av Militärregioner (MR)

Det nationella markterritoriet är i nuläget indelat i fyra områden med en regional stab i varje (Norr, Mitt, Väst och Syd) som leder den markterritoriella verksamheten. De regionala staberna produktionsleds av varsin organisationsenhet (I 19, LG, P 4 och P 7) där chefen för respektive organisationsenhet är tillika chef för en regional stab. Varje regional stab har tre huvudsakliga uppgifter. Uppgifterna är att samverka med samhället i övrigt på regional nivå, att leda hemvärnsförband och att genomföra viss underrättelse- och säkerhetsverksamhet. Uppgifterna är regionalt bundna och ska därför fortsatt, oavsett ledningsförhållanden hanteras sammanhållet av de regionala staberna.

Försvarsmakten avser att stärka förmågan att samverka med övriga totalförsvarsaktörer, detta gäller inte minst under högre konfliktnivåer. För att Försvarsmakten ska klara av detta kommer respektive Militärregion att ledas av en fristående chef med stöd av en stab (regional stab). Vilket innebär en stärkt förmåga till försvarssamverkan och minskad risk för kraftsplittning.

4. Militär ledning på Gotland

Gotlands strategiska läge liksom dess logistiska förutsättningar ställer särskilda krav på förberedelser inför ett nyttjande av stridskrafter. För att hantera de militära förband som stadigvarande finns på Gotland samt för att hantera de utbildnings- och samverkansuppgifter som finns över tiden krävs en enhetlig ledningsstruktur som är placerad på Gotland. På Gotland ska 18. mekaniserade stridsgruppen Gotland och en hemvärnsbataljon finnas. Försvarsmakten bedömer att den operativa effekten ökar om stridsgruppen och hemvärnsbataljonen underställs en chef.

Begreppet militärregion är en militärgeografisk indelning av Sveriges landterritorium. I nuläget ingår Gotland i militärregion mitt. Försvarsmakten bedömer dock att om Gotland ska kunna leda utgångsgrupperade eller tillförda krigsförband bör Gotland inrättas som en egen militärregion med regional stab. Bedömningen är också att det finns behov av en samlad ledning för den markterritoriella verksamheten på Gotland. En sådan ledning ska också kunna leda från fastlandet tillförda krigsförband på Gotland.

Försvarsmakten föreslår att en ny ledningsstruktur och en ny organisationsenhet inrättas på Gotland; Militär Ledning Gotland (MLG). Förbandets uppgifter föreslås att, utöver ledning av den lokala markterritoriella verksamheten, även innehålla utbildningsgrupp Gotland samt delar av den verksamhet som redan idag bedrivs i Militärregion Mitt. Den regionala staben på Gotland är tänkt att vara personellt färre än vad de redan etablerade regionala staberna är. Försvarsmaktens avsikt är också att tilldela Militär Ledning Gotland delvis reducerade uppgifter i förhållande till övriga regionala staber.



Militär Ledning Gotland kommer därutöver att utvärderas som modell för framtida överväganden avseende utbildningsgruppernas organisatoriska tillhörighet.

5. 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 successivt flytta Försvarsgrenarna till nya lokaliseringar under 2018, med start under första halvåret.

Mot bakgrund av detta anser Försvarsmakten att förändringarna där det är möjligt ska ske synkroniserat med utredningen *Logistik för högre försvarsberedskap* för att uppnå önskad synergivinst.

6. Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Organisationsförändringarna inklusive lokaliseringen av de tre taktiska staberna utanför Stockholms innerstad medför kostnadsminskningar då en del av dagens förhyrningar i centrala Stockholm kan lämnas. Investeringar i ledningsstödsystem och infrastrukturella investeringar kommer att behöva göras på de nya lokaliseringarna. Försvarsmaktens bedömning är att även om föreslagna åtgärder inledningsvis kan ge ökade kostnader, så balanseras detta över tid av minskade hyreskostnader. Försvarsmakten bedömer dessutom att hyra inom staten ger myndigheten större framtida handlingsfrihet vid eventuella behov av att utveckla verksamheten, samt en bättre kontroll över framtida kostnadsökningar.

Drygt 300 personer omfattas av de tre taktiska stabernas nya lokaliseringar. Vilket i arbetsplatser motsvarar två av Försvarsmaktens förhyrningar på Tegeluddsvägen och Östhammarsgatan. Detta innebär minskade hyreskostnader med omkring 20 miljoner kronor i 2016 års prisläge. Att fortsätta förhyrningen av dessa lokaler hade medfört en ökad hyreskostnad med drygt 3 procent årligen. Kostnader som tillkommer för hyra på de nya lokaliseringarna och som utgörs av Fortifikationsverkets investeringar är cirka 19 miljoner kronor. Detta inkluderar FMVs relaterade byggåtgärder. Dessa byggåtgärder som utgörs av bland annat larm, teknik för inpassering och lokalt nätverk (LAN) bedöms till 15 miljoner kronor, vilket innebär en kostnadsökning med tre miljoner kronor årligen under den femåriga avskrivningstiden.

7. Förslag till ändring i förordning

De organisatoriska förändringar som 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 ändring av förordningen så att begrepps bilden på ett bättre sätt tydliggör funktionernas roll i Högkvarteret. Dessutom föreslås ett förtydligande i paragrafen genom att dela upp de organisatoriska delarna och de särskilda befattningarna i två stycken.



Nuvarande lydelse

15 § I Högkvarteret ska det finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en chefsjurist, en ekonomidirektör, en personaldirektör, en säkerhetsinspektion, en generalläkare och en flygsäkerhetsinspektör.

I säkerhetsinspektionen ska representanter för Försvarets materielverk ingå. Förordning (2013:979).

Föreslagen lydelse

15 § I Högkvarteret ska det finnas en *försvarsstab*, en enhet för produktions*ledning*, en *enhet för operativ ledning*, och en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst.

Det ska vidare finnas en chefsjurist, en ekonomidirektör, en personaldirektör, en säkerhetsinspektion, en generalläkare och en flygsäkerhetsinspektör.

I säkerhetsinspektionen ska representanter för Försvarets materielverk ingå. Förordning (2013:979).

Bilaga 1 Nuvarande lydelse

FÖRBAND	Lokalisering	Anmärkning
Amfibieregementet (Amf 1)	Haninge/Berga	Verksamhet i Haninge/Berga och Göteborg Södertörnsgruppen i Haninge <i>Gotlandsgruppen i Visby</i>

Bilaga 1 Föreslagen lydelse

FÖRBAND	Lokalisering	Anmärkning
<i>Arméstaben</i>	<i>Upplands Bro/Kungsängen</i>	
<i>Marinstaben</i>	<i>Haninge/Muskö</i>	
<i>Flygstaben</i>	<i>Uppsala</i>	
<i>Militär Ledning Gotland (MLG)</i>	<i>Visby</i>	<i>Gotlandsgruppen i Visby</i>
Amfibieregementet (Amf 1)	Haninge/Berga	Verksamhet i Haninge/Berga och Göteborg Södertörnsgruppen i Haninge



Bilaga 2 Nuvarande lydelse

Chef för ledningsstaben
Produktionschef
Insatschef

Bilaga 2 Föreslagen lydelse

Chef för Försvarsstaben
Chef för Produktionsledningen
Chef för Operativa ledningen