

Til
Folketingets Forsvarsudvalg

3. december 2013

Forsvarets ledelse

Jeg har i onsdags i Søe-Lieutenant-Selskabet givet et debatoplæg med argumenter mod en værnsfælles operativ kommando. Lektor Peter Viggo Jakobsen fra Forsvarsakademiet var den anden debattør.

Mit talepapir kan måske have udvalgets interesse i tilknytning til overvejelserne om forsvarets ledelse. Det følger nedenfor. Det sammenfatter de synspunkter, jeg tidligere har udtrykt om en værnsfælles operativ kommando, og giver samtidig en kommentar til den redegørelse herom forsvarsforligspartierne fik tilsendt tilbage i maj.

Svaret på de betydelige udfordringer forsvaret står overfor er ikke en svækkelse af forsvarschefens stilling og en forplumring af strukturen.

Med venlig hilsen
Jørn Olesen
kontreadmiral

JO talepapir

Søe-Lieutenant-Selskabet, 27. november 2013

Værnsfælles operativ kommando?

Power Point 1

Værnsfælles operativ kommando? Nej tak

Tak for Selskabets opfordring til at give et oplæg med argumenter mod en værnsfælles operativ kommando. Det gør jeg gerne, også selv om jeg nu er pensionist.

Spørgsmålet om sammenlægning af de tre operative kommandoer til en stor værnsfælles operativ kommando dukkede op igen sidste år ved drøftelserne om et nyt forsvarsforlig. Det kan undre. Problemstillingen er ofte vendt over den sidste halve snes år og har hver gang fået tommelfingeren ned. Alligevel tog den da nye Forsvarschef tanken op og hævdede, at der er "historisk enighed" om, at det er den vej vi skal. Den opfattelse deler jeg i hvert fald ikke. Tilgangen kan set herfra koste forsvaret, nok specielt de 2 små værn, professionalismen.

Professionalismen i krigerhåndværkerne er nemlig ikke værnsfælles, men værnsspecifik, og den er i dag næsten alene forankret i de efterhånden meget små værnsspecifikke miljøer i hæren, sø-

værnet og flyvevåbnet. Altså i de 3 eksisterende operative kommandoer og underliggende myndigheder og enheder i "de spidse ender". Disse miljøer bør derfor ikke udvandes eller svækkes unødigt, snarere tværtimod.

Mit ene hovedsynspunkt er derfor, at der i forsvaret – for at sikre den grundlæggende faglighed – for hvert værn må være en værnsspecifik del med betydelig operativ og administrativ størrelse og tyngde. Altså en operativ struktur på niveau II med en organisatorisk selvstændig chef med reference direkte til Forsvarschefen.

Det har vi i den nuværende struktur med de operative kommandoer som ansvarlige for den operative virksomhed, herunder de operative kapaciteter.

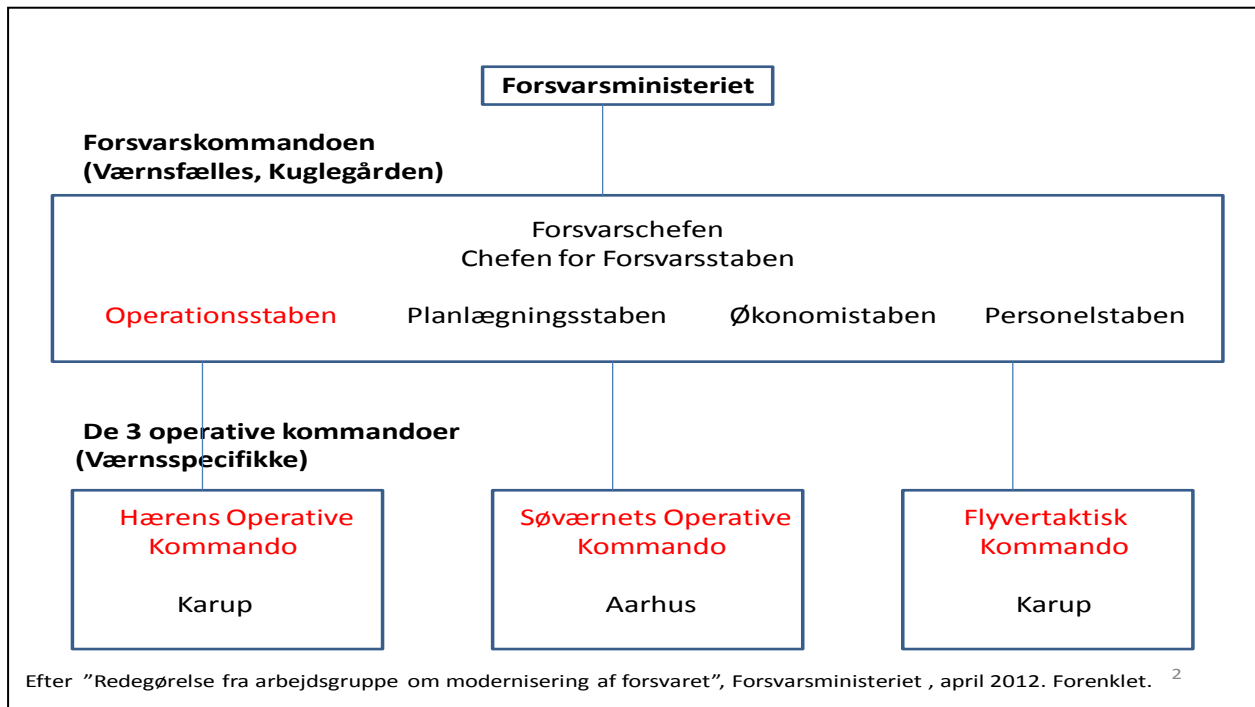
Mit andet hovedsynspunkt er, at vores struktur allerede i dag er ekstremt værnssfælles og samtidig enkel og klar, også sammenlignet med andre landes struktur. Det er der ikke grund til at forplumre.

Det er her vigtigt at forstå, at de 3 operative kommandoer, som de ser ud i dag, på ingen måde kan sammenlignes med tidligere tiders værnsstabe og værnsschefer. Kommandoerne refererer hverken til det politiske niveau eller til Forsvarsministeriet, men til den værnssfælles Forsvarskommando med Forsvarschefen i spidsen. Kommandoerne har heller ikke helhedsansvar som værnsscheferne oprindeligt havde. Støttevirksomheden, herunder personel- og materiel, ligger i dag for det meste i de funktionelle tjenester, der er værnssfælles under Forsvarschefen. Toppen af forsvaret er værnssfælles, og kun Chefen for Forsvarsstaben og Forsvarschefen har i dag helhedsansvar. Den værnssfælles organisation findes allerede.

Faktum – som desværre ofte glemmes - er, at Forsvarschefen er både forsvarschef, chef for hæren, chef for søværnet og chef for flyvevåbnet.

Jeg ved godt, at cheferne for de operative kommandoer i daglig tale i dag ofte benævnes "værnsschefer". Det er historie- og indsigtsløst. Og jeg vedstår gerne, at jeg får myrekryb, hver gang jeg hører det. Man kan selvfølgelig vælge at kalde dem, hvad man vil, men værnsschefer i ordets egentlige betydning og i gængs forstand er de ikke. De har operativt kommandoansvar, men ikke noget der ligner helhedsansvar for deres værn. Det er at bryste dem med lånte fjer at kalde dem værnsschefer. Det er også en forkert varetegnelse, der sender et forvrænget budskab om forsvarrets indretning.

Power Point 2



Ses der på den operative kommandostruktur i dag, er der nederst især de tre værnsspecifikke operative kommandoer, Hærens Operative Kommando (HOK), Søværnets Operative Kommando (SOK) og Flyvertaktisk Kommando (FTK). (Tiden tillader ikke, at jeg kommer nærmere ind på Arktisk Kommando og Specialoperationskommandoen). De krigerhåndværk og de konkrete opgaver, HOK, SOK og FTK arbejder med er vidtspændende, yderst forskellige og kun i begrænset omfang ens. Også derfor bør de ikke lægges sammen.

HOK er i militær forstand ikke særlig operativ. HOK fører mig bekendt ikke operative enheder direkte i hverdagen, hverken nationalt eller internationalt. Det gør man derimod både i SOK og FTK, hvor man 24 timer i døgnet, 7 dage om ugen indsætter og udøver direkte operativ kontrol over skibe og fly i løsningen af det hjemlige nationale opgavekompleks. Man kan også herfra direkte føre enheder, der indsættes internationalt, som det sker med transportflyene og som man gjorde med OLFERT FISCHER under den første Golfkrig.

I international sammenhæng er kommandoernes opgave at uddanne og udsende enhederne, der så ude i verden oftest afgives til en lokal værnsspecifik styrke eller kommando. Herefter er opgaven at følge og monitorere de udsendte enheders indsats og virke. Denne opgave er af samme karakter for de tre kommandoer, men indholdsmæssigt forskellig. Der er markant forskel på at følge F-16 flys togter over Libyen, kampgruppens patruljering i den grønne zone i Helmand eller krigsskibets operationer ved Afrikas Horn. På vores niveau gøres det bedst fra en værnsspecifik operativ struktur.

Man må også have for øje, at danske militære styrkebidrag til internationale operationer er så små, at de altovervejende udsendes som enkeltenheder, der knytter an til en værnsspecifik struktur i en international styrke. Hærenheder knyttes til andre landes hærenheder eller til en landmilitær kommando. Tilsvarende for skibe og fly. Støtteskibet ved Afrikas Horn indgår som krigsskib i en international flådestyrke i en international maritim operation omfattende både skibe og fly, og så selv om skibets helikopter kommer fra flyvevåbnet og også selv om der er soldater fra hæren med. Først på højere niveauer end vores enheder kobler ind på, finder man den værnssfælles kommandoorganisation.

Endelig er hærens fokus er i dag helt entydigt på de internationale opgaver, specielt Afghanistan. Indsatsen her er altdominerende for hærens virksomhed. For de små værn er "vægtfordelingen" mellem nationale og internationale opgaver mere balanceret.

Fælles for kommandoerne er dog, at de hver især og hver på sin måde varetager den samlede operative virksomhed for eget værn, altså styrkeproduktion, opretholdelse af indsatssevne, styrkeindsættelse og i et vist omfang også styrkeudvikling. Den sammenhæng og den "værnssynergi", der opnås her, ikke mindst mellem uddannelse og indsættelse, er for et forsvar af vores størrelse langt mere fundamental end den smule ekstra "værnssfælles" synergi, der måske vil kunne opnås ved at etablere en værnssfælles operativ kommando.

Fælles for de operative kommandoer i dag er også, at de hver især er direkte underlagt den værnssfælles Forsvarskommando med Forsvarschefen i spidsen. Forsvarets operative aktiviteter, både de nationale og de internationale, styres overordnet herfra gennem Operationsstaben. Den værnssfælles overbygning, der efterlyses visse steder, findes allerede. Oven i købet tæt på både forsvarschef og forsvarsminister. Funktionelt har vi allerede en værnssfælles operativ kommando, endda direkte under Forsvarschefen. Og det samtidig med at chefen, altså Forsvarschefen, er tæt på ministeren og Christiansborg. I mine øjne er det en ganske smart, enkel og hensigtsmæssig organisering for et forsvar af størrelse som vores. Både militært og i forhold til den politiske side.

Det siger sig selv, at der i en organisation, der spænder så bredt som forsvaret, er forskellige opfattelser af, hvilke elementer og indsættelser, der bør prioriteres. Heldigvis da. Debat – ikke mindst intern debat – er et sundhedstegn. Det er jo ikke det gamle Sovjet det her.

Det er imidlertid vigtigt, at ansvaret for den prioritering og ressourcefordeling, der kommer ud af debatten, ligger det rigtige sted i organisationen, og at organisationen så vidt muligt er indrettet til at håndtere det sagligt. Det er den nuværende organisation i kraft af sin klare arbejdsdeling mellem de operative kommandoer og Forsvarskommandoen. Den operative professionalisme og effektivitet skabes, udøves og udvikles i de værnsspecifikke miljøer i og under de operative kommandoer. Det er deres opgave. Den overordnede militære prioritering, udvikling og samordning er derimod en sag for Forsvarschefen og hans samlede værnssfælles stab i Forsvarskommandoen. De

har helhedsansvaret, beføjelserne, overblikket, indsigten, organisationen, værktøjerne og styrken til at give direktiver til de operative kommandoer, til at styre og lede og til at skære igennem, når nødvendigt. Det gør de selvsagt på baggrund af politisk udstukne rammer og med afsæt i velfunderede indstillinger og synspunkter fra de operative kommandoer.

Pointen her er, at prioritering og ressourcetildeling skal ske det rigtige sted i organisationen, nemlig i FKO, direkte under forsvarschefen. Og det skal ske i og efter dialog på højeste niveau mellem det værnsspecifikke og det værnsfælles miljø. Det gør det i den nuværende struktur.

Jeg har her sammenfattet argumenterne for at bevare den eksisterende enkle og klare struktur.

Power Point 3

Sammenfatning – for nuværende organisering

-
- Professionalismen i krigerhåndværket er værnsspecifik, ikke værnsfælles
- Den værnsspecifikke synergi er fundamental i et forsvar, der er så lille som vores
- Det kræver en robust værnsspecifik struktur på niveau II med ansvar for værnets operative enheder og virke og med reference direkte til FC
- Danske militære styrkebidrag til internationale operationer er så små, at de knytter an til en værnsspecifik struktur i en international styrke, som først højere oppe styres af en værnsfælles international kommandostruktur
- Forsvaret er allerede i dag ekstremt værnsfælles. FC og hans værnsfælles Forsvarsstab, herunder Operationsstaben, er tæt på Forsvarsministeriet og Christiansborg
- Funktionelt har vi allerede en værnsfælles operativ kommando med FC som chef
- Samtidig har vi en enkel organisation med klar skelnen mellem det værnsfælles og det værnsspecifikke og med optimale muligheder for central værnsfælles styring og for decentral værnsspecifik udførelse forankret i de enkelte værn
- Overordnet prioritering sker på rette niveau, nemlig i den værnsfælles Forsvarskommando under FC direkte ansvar
- FC kan "take charge" ved "Silotækning". Han har helhedsansvaret, beføjelserne og indsigten til det

Både i Ministeriet, Forsvarskommandoen og i de operative kommandoer må og skal der selvsagt spares, og lidt til. Men behold den enkle struktur.

Power Point 4

Forside fra Redegørelse vedr. Værnsfælles operativ kommando

Forsvarschefens redegørelse om en værnsfælles operativ kommando kom stærkt forsinket her i maj.

Forsvarschefen sendte den til ministeren, der straks videresendte den til forligspartierne. Forsvarschefen gav forligspartierne en teknisk gennemgang den 24. maj i år.

Arbejdet blev startet en mørk novemberdag sidste år med åbenhed og markant offensiv indsats i pressen af Forsvarschefen. Men redegørelsen er alligevel ikke blevet offentliggjort. Jeg har derfor søgt og fået aktindsigt for at kunne bruge redegørelsen i debatten. Den er jo ikke hemmelig eller klassificeret på nogen måde. Man har bare valgt ikke at lægge den åbent frem.

Tiden tillader ikke en detaljeret gennemgang af redegørelsen. Det gør heller ikke så meget. Mine argumenter mod en værnssfælles operativ kommando falder stort set ud af mine argumenter for den eksisterende struktur. Alligevel er der et par ting, jeg gerne vil fremhæve.

I redegørelsen ses alene og snævert på de tre operative kommandoer, ikke på Forsvarskommandoens Operationsstab. Det er en forkert afgrænsning. Det hænger tæt sammen. Alle de analyser heraf, der blev lavet i den seneste forsvarskommission, så på det som en helhed. Det burde man også have gjort her.

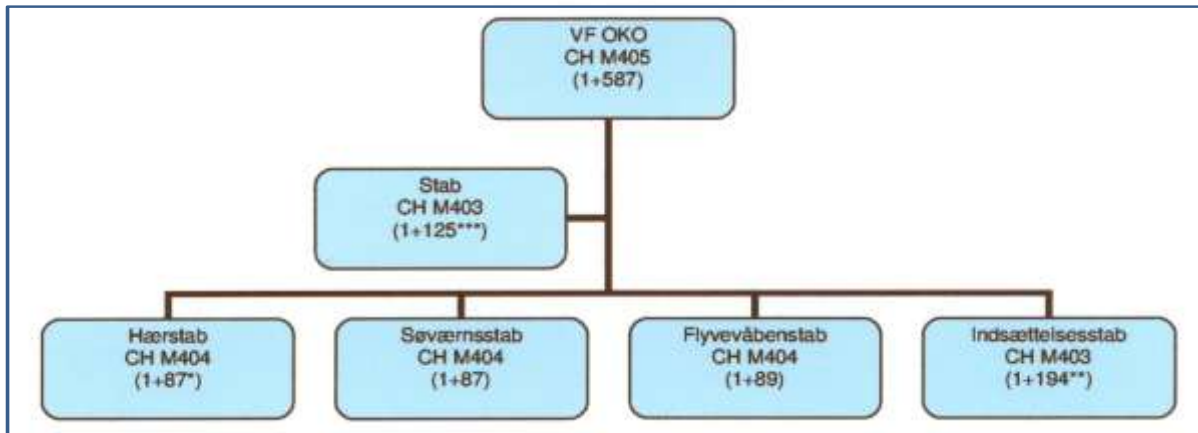
Redegørelsen har ikke en analyse af, om det er en fagligt set rigtig og optimal model, der lægges op til. Arbejdet endte med at være en ren "design-to-cost" tilgang. Man beskrev kun den model med den økonomi, der var dikteret på forhånd i Forsvarschefens kommissorium. Det er at spille hasard med et helt centralt niveau i vores operative struktur. Et niveau, som er "nærmeste hoved" og helt afgørende for de operative kapaciteter, som man i forliget lægger stor vægt på at bevare.

Som argument for modellen hævdes, at der er et stadig øget behov for samvirke mellem værnene og tjenestegrenene inden for værnene. Det savner jeg belæg for. Der har altid været behov for samvirke i forsvaret. Det var der i går, det er der i dag og det vil der være fremover. Tænk blot på Balkan og Afghanistan.

Samtidig står der på side 11 i redegørelsen, at "Der ses ingen væsentlige udfordringer ved styrkeudvikling osv. af værnssfælles kapaciteter i den nuværende struktur." Altså at den nuværende struktur fungerer udmærket. Støtteskibet ved Afrikas Horn er da også et godt eksempel på, at der udsendes en enhed med komponenter fra alle værn.

Argumenterne for modellen er derfor – bortset fra besparelsesargumentet – spinkle.

FC forslag til VF OKO i Karup



Fra Forsvarschefens "Redegørelse vedr. Værnsfælles Operativ Kommando", maj 2013

5

Den model man anbefaler, ser overordnet set således ud.... Knap 600 hoveder i alt... stab og indsættelsesstab værnsfælles hele vejen ned 3 små værnsstabe, små 90 i hver trestjernet chef for det hele.

Man fremhæver, at den trestjernede er ansvarlig opadtil og har referencen til Forsvarschefen. Samtidig gør man meget ud af at forklare, at cheferne for værnsstabile (gyselig fejlbetegnelse i øvrigt) er både stabschefer og chef for værnets operative styrker. Det er ren spindoktorsnak. Faktum er, at de er underlagt den trestjernede og ikke selv har reference til forsvarschefen. Man kan ikke skrive sig ud af, at den foreslåede organisation er én samlet værnsfælles operativ kommando med én chef, som alle i kommandoen skal arbejde for. Altså en værnsfælles myndighed med beskeden værnsspecifikt indhold og med den trestjernede som chef og ansvarlig ikke kun opad, men også for de underliggende operative kapaciteter og deres aktiviteter.

Samtidig hævdes, at værnskompetencerne – og dermed professionalismen - kan fastholdes. Det tvivler jeg på. Det bliver i hvert fald op af bakke. Man fjerner de sidste selvstændige værnsspecifikke chefer på niveau II, man fratager dem referencen direkte til forsvarschefen, man fratager dem ansvaret for indsættelser, man forringer værnssynergien, man barberer deres stabe ned i størrelse og organisatorisk trykker man dem nedad og pakker dem væk under en trestjernet.

For mig at se vil der snarere ske det, at de såkaldte "værnsstabe", der er af beskeden størrelse, meget hurtigt vil blive marginaliseret. "Værnskompetencerne", og dermed også "Værnsidentiten", får vanskelige vilkår, når ressourcerne skal fordeles.

Det hævdes også, at man opnår værnsfælles synergi. Men hele staben placeres ikke i en fælles bygning i Karup. Den spredes ud i HOKs og FTKs nuværende bygninger samt i Bunker 1137. Byg-

ningsmæssigt kommer man ikke hinanden tættere end HOK og FTK allerede er i dag. De små stabe fra søværnet og flyvevåbnet placeres oven i købet i en bygning for sig selv.

Samtidig synes indsættelsesstaben grundlæggende at blive gjort værnsmæssigt, både for nationale operationer og for internationale operationer, specielt på chefniveauet. Det synes jeg ud fra en faglig tilgang er dristigt og risikabelt. For hæren vil det måske fungere, for man fører ikke operative enheder fra HOK. Men det gør man altså i SOK og FTK, tænk blot på afvisningsberedskabet, luft- og søredningstjenesten og havmiljø.

Endelig flyttes operative - måske også andre – væsentlige prioriteringer i organisationen nedad – fra FKO til VF OKO. Det er forkert. Prioriteringen, herunder ressourcetildelingen, hører til ved Forsvarschefen i Forsvarskommandoen, tæt på den politiske side. Det er ikke en sag for yngste kap-tajn uden overblik og skjult langt nede i en værnsmæssig operativ kommando, der ikke har helheds-ansvar.

Konstruktionen vil dermed underminere Forsvarschefens nuværende centrale og stærke position og gøre chefen for den VF OKO til et "konkurrerende kraftcenter", fjernt fra forsvarschef, forsvarsministerium og Christiansborg. Det er af mange grunde - også flere end jeg har nået at nævne her - den forkerte vej at gå.

Hertil kommer, at et af forsvarets allerbedste brands, nemlig "SOK", nedlægges.

Jeg har her sammenfattet argumenterne mod en VF OKO.

Power Point 6

Sammenfatning – mod VF OKO

- Der ses alene på de tre operative kommandoer, ikke på Forsvarskommandoens Operationsstab. Det er en forkert afgrænsning. De hænger tæt sammen
- Det er en "design to cost" model, ikke en faglig rigtig model
- Professionalismen er værnsspecifik, ikke værnsmæssig. Den værnsspecifikke struktur marginaliseres. Kompetencerne og værnsideidentiteten svækkes
- Værnsmæssig synergi optimeres ikke, da VF OKO placeres i 3 forskellige bygninger
- Strukturen forplumres. Der skelnes ikke klart mellem værnsmæssig og værnsspecifik. Prioritering flyttes væk fra FC/FST og "skjules" i en VF OKO
- Forsvarschefsstillingen undermineres. CH VF OKO bliver "konkurrerende kraftcenter" fjernt fra FC, Forsvarsministeriet og Christiansborg
- Et af forsvarets allerbedste brands, "SOK", nedlægges

- [VF OKO er tidligere vendt og har hver gang fået tommelfingeren ned]
- [Modellen lægger op til at nedlægge Forsvarskommandoen og til at placere de funktionelle tjenester, herunder materiel og personel, direkte under departementschefen. Departementschefen bliver herved de facto Forsvarschef]

Det nederste punkt kan vi evt. komme tilbage til under debatperioden.

Tilbage står besparelsesargumentet. Det er politisk besluttet i forliget, at der både må og skal spares bredt i forsvaret. Det skal der så. Men det må gøres fagligt forsvarligt og inden for rammerne af den eksisterende enkle og klare struktur. Det er "toppen" af de operative kapaciteter, det drejer sig om her. Det er "nærmeste hoved", nogen vil måske endda sige en del af de operative kapaciteter, vi har fat i. Og med den størrelse kommandoerne har i dag kan det selvfølgelig også lade sig gøre at spare inden for rammerne af den nuværende struktur. SOKs stab kunne, da den blev etableret i 1961, sidde på en enkelt etage i BP-huset ved havnen i Århus.

Power Point 7

Derfor NEJ TAK til en værnsfælles operativ kommando.

Tak for opmærksomheden.
