

Implementering af politisk Aftale om forsvarsområdet 2013-2017

Forsvaret er – endnu en gang vil nogen sige – i gang med en omstilling. Men denne gang er det anderledes. Et bredt politisk flertal har besluttet, at besparelser i Forsvaret på 2,7 mia. kr. årligt skal bruges på andre prioriterede områder. Besparelserne er indledt i 2013, og det fulde beløb på 2,7 mia. kr. – svarende til knap 15 % af forsvarsbudgettet – skal være opnået i 2017.

**AF GENERALLØJTNANT OG CHEF FOR
FORSVARSTABEN BJØRN INGEMANN
BISSERUP**

Sigtet med denne artikel er at fremhæve nogle få, men – efter min opfattelse – vigtige erfaringer fra arbejdet med at gennemføre besparelser på 2,7 milliarder kroner årligt i Forsvaret. Det vel at mærke besparelser, der skal gennemføres, uden at der sker mærkbar reduktion af den operative effekt, Forsvaret skal kunne levere.

Når man er en del af en organisation eller myndighed – offentlig eller privat – er udgangspunktet naturligt nok for de fleste, at man er en del af en effektiv virksomhed, der løser opgaven på en ressourcebevidst måde. Det er fuldstændig ligesom, at langt de fleste mennesker går på arbejdet for at løse dagens opgaver så godt og effektivt som muligt.

Forsvaret er på en række områder en ganske unik virksomhed, der i forhold til sit formål, opgaver og virkemidler adskiller sig fra alle andre danske virksomheder og myndigheder. Men det er kun i relation til kerneopgaverne, nemlig den egentlige militære opgaveløsning. På alle andre områder er Forsvaret en offentlig virksomhed som alle andre offentlige myndigheder. Det er statens største driftsvirksomhed med et budget på godt 20 milliarder kroner, og i 2014 er Forsvaret det tredjestørste område i statens samlede udgifter.

Bevillingerne til Forsvaret har gennem en lang årrække været og er fortsat baseret på flerårige politiske aftaler, der typisk har haft en varighed af fem år. Med den politiske aftale, der blev indgået i 2009, fik Forsvaret øget sin bevilling med cirka 750 millioner kroner om året i perioden 2010-2014. Det var samtidig en del af aftalen, at der skulle gennemføres en række budgetanalyser på Forsvarets område.

Udarbejdelse af grundlaget for spareplanen

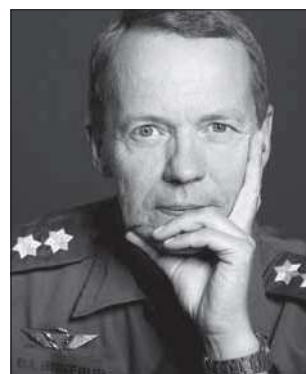
Budgetanalyserne blev tilrettelagt i to overordnede dele. En del der i al væsentlighed vedrørte Forsvarets materielvirksomhed, økonomistyring og organiseringen af personaleområdet. Forsvaret anvender årligt cirka 3 milliarder kroner på indkøb af nyt materiel og cirka 3 milliarder kroner på drift af materiellet, herunder driftsindkøb.

Den anden del vedrørte væsentligst løn- og ansættelsesområdet. Forsvaret anvender cirka 10 milliarder kroner om året på lønområdet.

Analyserne vedrørende materielområdet og organiseringen af personaleområdet blev gennemført i samarbejde med en større konsulentvirksomhed, mens analyserne vedrørende personale og lønområdet blev gennemført i en projektgruppe sammensat af repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Finansministeriet og Forsvaret.

På materielområdet og i forhold til organiseringen af personaleområdet viste analyserne, at der var et ganske betydeligt besparelspotentiale, og at dette kunne indfries uden nogen nævneværdig konsekvenser for kernevirksomheden. Det handlede særligt om bedre indkøb, bedre organisering og bedre udnyttelse af kapaciteterne, eksempelvis mekanikerne på vedligeholdelsesområdet.

Der var med andre ord tale om, at der kunne opnås en ganske betydelig reduktion af budgetterne, uden at Forsvaret mistede evnen til at løse de operative opgaver. I økonomiske termer kunne der ved implementering af alle initiativerne opnås en samlet besparelse på mellem ca. 1,2 og 1,75 milliarder kroner. Det er værd at bemærke og helt afgørende, at analyserne blev gennemført i et tæt samarbejde mellem de berørte myndigheder i Forsvaret, Forsvarets ledelse og konsulentfirmaet. Der var således ikke blot tale om, at



» Der var således ikke blot tale om, at Forsvaret leverede data, men om at Forsvaret deltog aktivt i arbejdet.

» **Det foreløbige implementeringsarbejde har vist, at det er af afgørende betydning, at organisationen selv har deltaget i arbejdet og ikke mindst, at ledelsen sad med i maskinrummet, da arbejdet blev udført.**

Forsvaret leverede data, men om at Forsvaret deltog aktivt i arbejdet. Det har vist sig, at netop dette forhold har været helt afgørende for den efterfølgende implementering.

På løn- og ansættelsesområdet viste analyserne, at der samlet ville kunne opnås en besparelse på mellem cirka 0,7 og 0,95 milliarder kroner, idet de nødvendige initiativer var en blanding af tilpasning af lønniveauer til det øvrige statslige område, ophør med egentlig løn under Forsvarets sergentuddannelser og officersuddannelser, hvilket vil sige mellemlideruddannelser og lederuddannelser. Imidlertid var Forsvaret på samme tidspunkt udfordret på en række andre områder i forhold til personaleområdet. Derfor, og sammenholdt med kravet om at der skulle findes besparelser også på dette område, besluttede ledelsen, at der skulle udarbejdes en ny samlet HR-strategi for Forsvaret.

Den ny strategi kom til at indeholde ti delstrategier, hvoraf kun kompetenceudviklingsstrategien, der vedrører uddannelsesområdet og i denne sammenhæng særligt de militære mellemlideruddannelser (sergentuddannelserne) og lederuddannelser (officersuddannelserne), berøres i denne artikel.

Ny aftale på forsvarsområdet

På baggrund af blandt andet budgetanalyserne indgik et bredt flertal i Folketinget den 30. november 2012 en ny aftale om Forsvarets forhold, som dækker perioden 2013-2017. Ud over en række udviklingsinitiativer, herunder ikke mindst i forhold til den fremtidige indsats i det arktiske område, krigsførelse i cyberspace mm. er det markante i aftalen, at Forsvarets budget skal reduceres med 2,7 milliarder kroner årligt, når besparelserne er fuldt indfaset i 2017, idet der allerede fra 2013 skulle opnås en besparelse på cirka 1 milliard kroner.

Disse besparelser skal væsentligst opnås ved implementering af de initiativer, der var blevet afdækket ved de ovenfor nævnte budgetanalyser. Det betyder, at besparelserne skal gennemføres på en måde, der samlet set medfører, at Forsvaret bevarer evnen til at løse de operative opgaver, ligesom de nye initiativer skal finansieres. Sideløbende med initiativerne skal Forsvaret naturligvis fortsætte opgaveløsningen både i Danmark og internationalt.

Implementering

Henset til den begrænsede tid, der var til rådighed til at forberede implementeringen,

herunder i lyset af, at de allerede udmeldte budgetter for 2013 skulle reduceres med cirka 1 milliard kroner blev det besluttet, at implementeringen skulle indledes på det på daværende tidspunkt foreliggende grundlag – uden yderligere konsolidering.

Der blev udarbejdet et ”road map”, der i første omgang i realiteten blot var et gigantisk gantskema, hvor de i alt knap 100 initiativer, deres delelementer og en tidsplan for de enkelte initiativer var anført. Hertil kom behovet for at kunne afrapportere til Forsvarsministeriets departement i forhold til fremdriften i de enkelte initiativer.

I forhold til implementeringsarbejdet er der nogle forhold, der er værd at fremhæve. For det første var der, som det fremgår i budgetanalyserne, tale om at der blev afdækket et samlet spænd for mulige besparelser på mellem 1,9-2,4 milliarder kroner. Det blev besluttet at lægge det maksimale provenu til grund for aftalen og dermed implementeringen. Dermed var der ikke længere en sikkerhedsmargin. Ikke desto mindre er det opfattelsen, at det var den rigtige beslutning. Dels skulle besparelserne jo opnås, dels er det nødvendigt, at der for organisationen fastlægges nogle ambitiøse målsætninger.

Det foreløbige implementeringsarbejde har vist, at det er af afgørende betydning, at organisationen selv har deltaget i arbejdet og ikke mindst, at ledelsen sad med i maskinrummet, da arbejdet blev udført. Det giver et godt indblik i sammenhængen i både de enkelte analyser og på tværs af analyserne samt et ikke ubetydeligt blik for de usikkerheder og risici, der alt andet lige knytter sig til så omfattende analyser.

For det andet var, og er det fortsat, en ikke ubetydelig udfordring at gennemføre de nødvendige initiativer samtidig med den daglige opgaveløsning. Særligt på personaleområdet, hvor ændringerne både vedrører den enkelte medarbejder og organiseringen af det samlede område.

For medarbejderne i Forsvaret, og særligt de militære medarbejdere, er forandringerne betydelige:

For det første overgår Forsvaret fra i detaljer at forvalte den enkelte medarbejder til at lade medarbejderen i videre omfang selv at have indflydelse på og tage ansvar for sin karriere i Forsvaret. Det betyder ikke, at Forsvaret ikke bevarer retten til at kunne beordre de

» Det er en ledelses- mæssig udfordring at opnå sådanne forandringer – særligt på kort tid.

militære medarbejdere til tjeneste, herunder ikke mindst i internationale missioner og dermed tilgodesede de særlige behov, som Forsvaret har i forhold til kernevirkomheden. Men det betyder, at den enkelte som udgangspunkt skal søge de uddannelser og de stillinger, som den pågældende ønsker at bestride på nær tilsvarende måde som i alle andre virksomheder.

For det andet vil Forsvaret fremadrettet målrette sine egne uddannelser mod de militære kernekompetencer og til gengæld søge at drage nytte af de uddannelser, de civile uddannelsesinstitutioner udbyder. Det giver mulighed for en langt større fleksibilitet for medarbejderne og for Forsvaret, og det giver Forsvaret mulighed for at spare ressourcer. Disse ændringer og en række andre forhold betyder, at organiseringen af personaleområdet i Forsvaret kan ændres således, at antallet af medarbejdere, der anvendes til HR-administration kan reduceres fra cirka 900 til godt 450.

For det tredje er det bestemt ikke trivielt at skulle foretage personaletilpasninger, som dels indebærer omplacering og dermed forflyttelse af en del medarbejdere, dels betyder, at der skal tages afsked med dygtige medarbejdere, der ikke længere er brug for.

Det at forflytte medarbejdere er ikke noget nyt for Forsvaret, men det gør det ikke nødvendigvis nemmere. Samfundet er i dag indrettet på en sådan måde, at mange familier har brug for to indtægter. Samtidig er der ikke mange, som ikke ønsker at være på arbejdsmarkedet. Det betyder, at det kan være vanskeligt for Forsvarets medarbejder at lade sig flytte frivilligt på et tidspunkt, hvor det kan være vanskeligt for den anden part i familien at finde nyt job. Tilsvarende er det ganske vanskeligt, at skulle sige farvel til gode medarbejdere – nogle efter mange

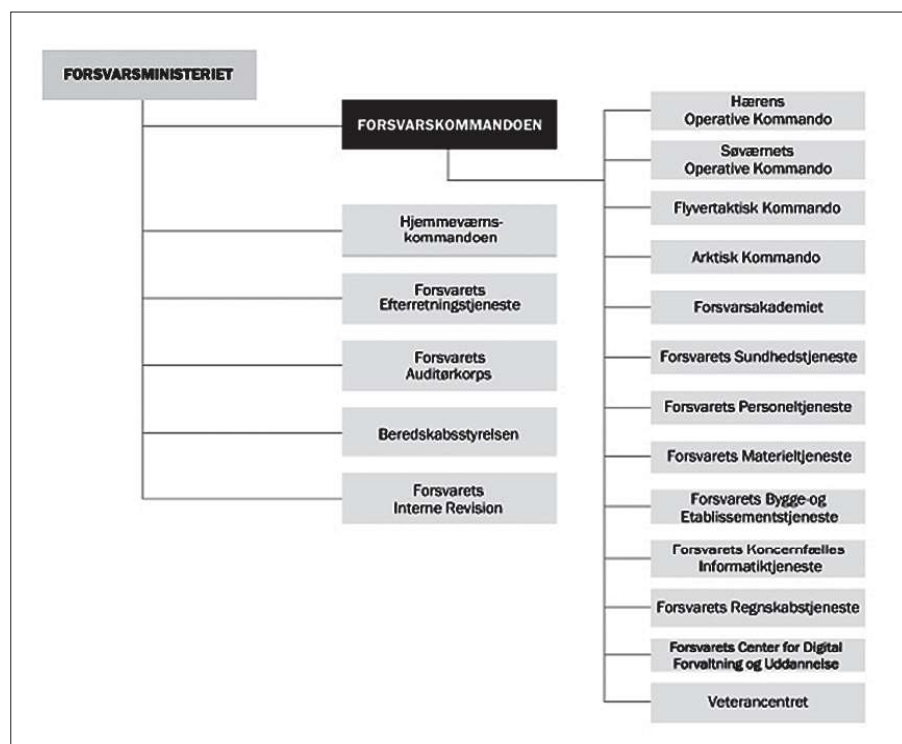
år – særligt på et tidspunkt, hvor det for den enkelte kan være svært at finde anden beskæftigelse.

Samlet set er det vurderingen, at Forsvaret skal nedlægge knap 2.000 stillinger i den igangværende proces, idet der dog stadig knytter sig en del usikkerhed til dette tal. I hele processen har det været helt afgørende, at arbejdet – også den svære del af det – er sket i tæt samarbejde med de faglige organisationer, herunder selvsagt med respekt for parternes forskellige ansvarsområder.

For det fjerde er det en ikke ubetydelig udfordring at implementere så store besparelser i en organisation, der gennem en ganske lang årrække har været vant til at have relativt stabile budgetter, og hvor mange tidligere besparelser og tilpasninger i øvrigt er foregået ved strukturelle tilpasninger gennemført fra centralt hold.

Med de igangværende forandringer lægges der op til, at den enkelte myndighed i Forsvaret, for eksempel Hærens Operative Kommando eller Søværnets Operative Kommando, i videre omfang selv skal tage ansvar for det samlede område inden for myndigheden og herunder også myndighedens rolle i det samlede forsvar.

Særligt for de operative myndigheder har der været fokus på den operative opgaveløsning og i mindre omfang den daglige driftssty-



» **Det er helt centralt, at sådanne forandringer gennemføres i tæt samarbejde med personaleorganisationerne.**

ring, som har været foretaget og reguleret fra centralt hold.

Målsætningen har været, og er fortsat, at skabe størst mulig indflydelse på egen myndigheds situation, størst mulig transparens og størst mulig variabilitet i omkostningerne. Alt sammen med henblik på at give den mest omkostningseffektive opgaveløsning, mulighed for at foretage den nødvendige prioritering inden for den enkelte myndighed og ikke mindst på tværs af Forsvarets myndigheder. På den måde skal der opnås mest mulig effekt for den samlede bevilling – og vi skal kunne levere ”mere forsvar for pengene”. Det er en ledelsesmæssig udfordring at opnå sådanne forandringer – særligt på kort tid, og det kræver, at ledelsen sætter sig ned i maskinrummet og ikke mindst tager ansvaret på sig.

Afslutning

Som nævnt i indledningen har sigtet med artiklen været at uddrage de erfaringer, der set fra min stol kan udtrages på nuværende tidspunkt, godt et år inde i implementeringen af forsvarsforliget. Det handler samlet set om, at det Forsvar, der står tilbage, når de igangværende effektiviseringer, besparelser, udviklingsinitiativer mv. er gennemført, ikke er et ringere forsvar. Det er dog bestemt et anderledes forsvar.

De foreløbige erfaringer med forandringerne af Forsvaret er mange. Kun nogle få vil blive fremhævet her:

1) Det er vigtigt, at lade sig udfordre af andre – særligt på de områder, som ikke er kerneopgaver og unikke for den pågældende organisation eller myndighed. Det er lige så vigtigt, at ledelsen tager ansvaret på sig. Det gælder i forhold til forberedelserne, herunder analyser mv., og det gælder når der skal eksekveres. Påstanden skal være, at effektiviseringer og besparelser i det omfang og på de områder, som dem der i øjeblikket og de kommende år gennemføres i Forsvaret, kræver, at ledelsen sidder med i maskinrummet fra begyndelsen til slutningen. Kun derfra er man i stand til at lede arbejdet. Det giver i en militær organisation mening, der kaldes det blot at ”føre fra front”.

2) Det er helt centralt, at sådanne forandringer gennemføres i tæt samarbejde med personaleorganisationerne. Dette samarbejde skal naturligvis ske med respekt for parternes varetægelse af respektive ansvarsområder. Personaledispositioner i skikkelse af forflytninger og afskedigelser er ikke og bliver aldrig triviale. Det er menneskers levevej, som er på spil, og det skal respekteres. Personaleområdet vil for langt de fleste virksomheder være en stigende og måske den største strategiske udfordring, de vil møde de næste 10 år.

3) Offentlige myndigheder har en egeninteresse i at skabe størst mulig transparens i ressourceanvendelsen og samtidig stræbe efter at skabe størst mulig variabilitet i omkostningerne. På den måde kan omkostningerne følge aktivitetsniveauet. Det giver mulighed for løbende at prioritere og foretage de nødvendige tilpasninger af aktiviteterne i overensstemmelse med det der efterspørges. Forsvaret er helt bestemt på vej i den retning. ■