

December 2003

Analyse af organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen

Finansministeriet
Forsvarsministeriet
Forsvarskommandoen
Statsministeriet
Udenrigsministeriet

Indhold

Indledning.....	1
1. Overordnede forsvarspolitiske udviklingstræk	2
2. Overordnede overvejelser om centraladministrationens organisering....	4
3. Beskrivelse af ansvars- og opgavefordelingen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen i dag	9
4. Internationale erfaringer.....	16
5. Mulige modeller for den fremtidige organisering mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen.....	23
6. Økonomiske overvejelser	40

Bilag

1. Kommissorium

Analyse af organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen

Indledning

Som led i udarbejdelsen af regeringens udspil til forhandlingerne om et kommende forsvarsforlig blev det besluttet at analysere organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen.

I den forbindelse blev der i september 2003 nedsat en arbejdsgruppe med følgende kommissorium:

”Arbejdsgruppen skal udarbejde en redegørelse, der

1. beskriver opgavefordelingen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen i dag
2. beskriver organiseringen af tilsvarende funktioner/myndigheder i andre lande
3. identificerer eventuelle områder, hvor der finder dobbeltarbejde sted i forholdet mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen
4. beskriver mulige ændringer i Forsvarsministeriets departements og Forsvarskommandoens opgaver og organisation i den kommende forligsperiode
5. belyser bl.a. politiske, militære, administrative, organisatoriske, personalemæssige og kommunikationsmæssige fordele og ulemper ved de skitserede muligheder
6. i lyset af 4) og 5) afdækker mulige rationaliseringsgevinster ved ændret arbejdsdeling og samlokalisering – herunder belyser udgifter forbundet hermed”

Redegørelsen er struktureret i overensstemmelse med kommissoriets nummerering, idet afsnittet om eventuelt dobbeltarbejde for læseværdighedens skyld er skrevet ind umiddelbart efter beskrivelsen af den aktuelle opgavefordeling mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen.

Indledningsvis gives endvidere en beskrivelse af de overordnede forsvarspolitiske udviklingstræk, der kan have betydning for organiseringen af Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen, samt nogle af de generelle overvejelser vedrørende centraladministrationens organisering, arbejdsgruppen har haft in mente i forbindelse med den videre analyse.

1. Overordnede forsvarspolitiske udviklingstræk

Siden starten af 1990'erne har det danske forsvar været igennem en omstillingsproces for at kunne tackle de nye sikkerhedspolitiske udfordringer, som opstod med afslutningen på Den kolde Krig. Der er i denne periode sket en bevægelse fra et klassisk territorialforsvar baseret på mobiliseringsstyrker mod et forsvar rettet mod deltagelse i internationale operationer og baseret på reaktionsstyrker.

Den gradvise afvikling af territorialforsvaret har medført, at værnepligtsindtaget er blevet reduceret, og at der har kunnet gennemføres en række rationaliseringer vedrørende forsvarets støttestruktur. Rationaliseringerne har berørt kaserner, flådestationer, flyvestationer, skoler, depoter, værksteder mv. og har således haft betydning for stort set hele forsvarets driftsorganisation.

Den ændrede sikkerhedspolitiske situation har haft tilsvarende stor betydning for dansk forsvarspolitik – og ikke mindst for hvad der opfattes som forsvarspolitik.

Tidligere betød den altdominerende trussel fra Warszawa-pagten, at faktorer såsom geografi, fjendens styrke, kampscenarier, alliancepartnere mv. var relativt stabile og dermed lagde en fast ramme om den operative forsvarsplanlægning.

I dag er det kendetegnende for den forsvarsmæssige indsats, at den i vidt omfang vil finde sted uden for Danmarks grænser, hvor man, under uvanlige geografiske og klimatiske forhold og i samarbejde med varierende alliancepartnere, vil stå over for en diffus trussel fra en mere eller mindre uidentificeret fjende.

Samtidig stilles der krav til den forsvars- og beredskabsmæssige evne til hurtigt at kunne imødegå en direkte trussel mod Danmark i form af f.eks. terrorangreb, og endelig er det en del af forsvarspolitikken at yde en forebyggende indsats i kampen mod spredning af masseødelæggelsesvåben.

Alle disse forhold har medvirket til, at den operative forsvarsplanlægning i dag i langt højere grad end tidligere indebærer politiske prioriteringer. Hvor det tidligere først og fremmest var spørgsmålet om tildelingen af ressourcer til forsvaret, der krævede løbende politisk stillingtagen, er der i dag et langt videre spektrum af sager, der kræver denne bevågenhed.

Det betyder ikke, at alle forsvarets anliggender i dag er af stor politisk betydning. Der findes naturligvis fortsat en række daglige driftsopgaver, som ikke kræver konstant politisk bevågenhed. Det betyder imidlertid, at skellet mellem politiske og ikke-politiske spørgsmål har flyttet sig, og at det tidligere så skarpe skel mellem politiske og militære spørgsmål er blevet blødt op.

Det bredere forsvarspolitiske fokus og det opblødte skel mellem politiske og militære spørgsmål har ændret vilkårene for forsvarets øverste politiske og øverste militære ledelse. Først og fremmest i form af øget behov for at involvere den politiske ledelse i overordnede overvejelser af operativ karakter og for øget informationsudveksling mellem den politiske og den militære ledelse.

Ændringerne i det internationale sikkerhedspolitiske billede har ligeledes medført et behov for tæt samspil mellem den politiske og den militære ledelse for så vidt angår planlægning og strategiske overvejelser, som i dag foregår i et hurtigere tempo og med flere variable faktorer end førhen.

Alt i alt er behovet for løbende politisk-militær kontakt således betydelig større i dag end under Den kolde Krig.

Samtidig sker der som nævnt en generel forskydning i forsvarets struktur i form af rationaliseringer af kommando- og støttestrukturen for at tilvejebringe øgede ressourcer til den operative struktur.

I analysen af organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen bør disse ændrede forsvarspolitiske vilkår holdes for øje. I det omfang den nuværende organisering ikke lever op til de krav, de nye vilkår stiller, bør organiseringen selvsagt ændres. Omvendt er en sådan konstatering ikke ensbetydende med, at den nuværende organisering har været uhensigtsmæssig, men snarere at tiderne har ændret sig.

2. Overordnede overvejelser om centraladministrationens organisering

Ministeriestrukturen i Danmark er beskrevet i Grundloven og i lov nr. 117 af 15. april 1964, Ministeransvarlighedsloven. Ifølge disse udoves de beføjelser, der henhører under pågældende ministerområde, alene af ministeren.

Ministeren har derfor behov for en organisation, som er lydhor over for ministerens politiske interesser og behov. I modsat fald giver princippet om ministeransvar ikke mening. På den anden side skal ministeren afskærmes fra konkrete drifts- og rutinesager.

Dette er nødvendigt både for at sikre, at ministeren ikke drukner i den store mængde af enkeltsager, men også fordi effektivitets- og retssikkerhedshensyn ofte tilsiger et "armslængdeprincip" i forhold til specifikke dispositioner og afgørelser.

I ethvert ministerium er der således behov for at sondre mellem de opgaver, som kræver den politiske ledelses løbende bevågenhed, og de opgaver som ikke gør. Dette vil i praksis altid være en afvejning.

Der har i tidens løb udspillet sig en debat om, hvilken organisationsform, der mest hensigtsmæssigt adresserer disse modsatrettede behov.

Overordnet kan der identificeres to klassiske modeller. På den ene side er der "A-60-modellen", som tilsiger en skarp opdeling i et departementalt niveau og et styrelsesniveau. På den anden side er der "enhedsmodellen", ifølge hvilken alle centraladministrative opgaver skal samles i et departement.

I praksis er både A-60-modellen og enhedsmodellen idealmodeller, som sjældent har været praktiseret i deres rene former i virkelighedens verden. Som det vil blive vist er udviklingen generelt gået i retning af en mere differentieret og fleksibel tilgang, hvor der nok kan identificeres nogle overordnede tendenser, men uden at dette har ført til fremkomsten af en ny standardmodel.

2.1 A60-modellen

A60-modellen blev oprindeligt formuleret af Administrationsudvalget af 1960. Modellen tilsiger, at ethvert ministerium skal have ét – og kun ét – departement, og at dette departementet skal være ministerens sekretariat.

Departementet skal således kun beskæftige sig med de sager, som er af direkte relevans for ministerens funktion som politisk forvaltningschef – det vil sige:

- Planlægning: lovforberedelse og overordnet ressourceprioritering
- Koordination af ministeriets interne virksomhed, herunder tilrettelæggelse af ministeriets organisations- og personalepolitik
- Afgørelse af ankesager og andre principielle enkeltsager
- Rådgivning og sekretariatsbetjening af ministeren

Alle andre sager end disse skal ifølge A60-modellen henlægges til en eller flere styrelser under departementet. Styrelserne skal således tages sig af den løbende centraladministrative sagsbehandling og administration, herunder opgaver som forudsætter teknisk-professionel ekspertise.

Hovedformålet med modellen er at prioritere ledelsesopgaven ved at indskrænke departementets – og dermed ministerens - forvaltningsmæssige opgaver. Ministeren og departementets embedsmænd skal koncentrere sig om politisk relevante opgaver – forstået som ministeriets generelle og langsigtede mål og opgaver. Til gengæld forudsættes styrelsen at varetage den løbende administration og drift med en stor grad af selvstændighed.

2.2 A60-modellens svagheder

Som det fremgår, bygger A60-modellen på en skarp opdeling mellem på den ene side ”politik” og på den anden side ”administration” og ”drift”. I løbet af 70erne og 80erne blev det klart, at en sådan opdeling ikke altid lader sig opretholde i praksis. Der kan overordnet peges på tre problemer:

Overlap i opgavevaretagelsen.

I praksis organiserede styrelse og departement sig ofte således, at de både kunne varetage politiske og administrative spørgsmål. I visse tilfælde kunne man således konstatere næsten ensartede organisationsdiagrammer, hvor kontorer/afdelinger i direktoratet blev mandsopdækket af tilsvarende enheder i departementet. Dette overlap i opgavevaretagelsen vedrørte også hjælpe- og støttefunktioner, hvor departement og styrelser ofte etablerede egne enheder for løn- og regnskabsadministration, personale, IT mv.

Autonome styrelser

Hvis A60-modellens fordele i form af aflastning af departement og minister skal realiseres må styrelsen – og dennes chefer – kunne optræde med en vis selvstændighed i forhold til interesseorganisationer, medier mv.

Hertil kommer, at det i praksis er både vanskeligt og uhensigtsmæssigt at afholde direktoratet fra at deltage i løsningen af de generelle, planlægningsorienterede opgaver, som A60-modellen definerer som departementale. Begge forhold indebærer imidlertid, at en styrelse – i kraft af sine ressourcer og informationer – ofte vil kunne forfølge en egen dagsorden, hvilket naturligvis kan være problematisk ud fra et ministersynspunkt.

Enkeltsager kan politiseres

Både medierne, den politiske opposition, interesseorganisationer eller for den sags skyld ministeren selv kan på ingen tid forvandle en tilsyneladende "lige gyldig rutinesag" til politisk sprængstof. Det er således ikke nødvendigvis i ministerens interesse at afskrive sig enhver mulighed for at kunne engagere sig i den type sager, som A60-modellen henlægger til styrelsesniveauet. Den stigende politisering af enkeltsager tilsiger, at der i hele ministeriet – og ikke kun i departementet - eksisterer en "evne til at tænke politisk". Desuden er der behov for mekanismer, som sikrer, at potentielle "skandalesager" identificeres på et tidligt tidspunkt og rapporteres til departementets ledelse, der herefter kan udøve den nødvendige politiske rådgivning eller "damage control" i forhold til ministeren.

I det følgende belyses, hvorledes disse svagheder ved A60-modellen er søgt håndteret – både i form af en helt alternativ model (enhedsmodellen) og i form af modifikationer inden for A60-modellen.

2.3 Enhedsmodellen

Udgangspunktet er her, at eftersom sondringen mellem departementale og styringsmæssige opgaver ikke kan operationaliseres entydigt, er den hensigtsmæssige løsning at samle samtlige ministerielle opgaver i departementale enhedsorganisationer – det vil sige, at hele ministerområdet inddeles i afdelinger, som integrerer alle niveauer og faser i sagsbehandlingen. Disse afdelinger forudsættes bemandede med både generalister og specialister.

Også enhedsmodellens fortalere anerkender behovet for at beskytte ministeren mod et overvældende sagspres og behovet for en nøje vurdering af relevante sager på ministerens politiske præmisser. Modellen lægger derfor stor vægt på etableringen af politiske sekretariatsenheder i departementet.

2.4 Modifikationer inden for A60-modellen

Et mere udbredt svar på de problemstillinger, som er nævnt ovenfor, er forskellige modifikationer inden for A60-modellen.

Fælles for disse er et ønske om at fastholde fordelene ved en arbejdsdeling mellem departement og styrelse – herunder udstrakt decentralisering af opgaver, som ikke fordrer løbende politisk bevågenhed. Samtidig lægges der stor vægt på en effektiv vertikal koordination. Hvis ministeransvaret skal give mening, må der være en relativt tæt styring og samordning af de forskellige organisationer inden for et ministerområde med departementet som ubestridt øverste instans. Dette kræver imidlertid overvejelser om styringsrelationen mellem departement og styrelse, som ligger ud over, hvad der oprindeligt lå i A60-modellen.

a. Koncernledelse

Koncernledelsen bygger i høj grad på mål- og resultatstyring. Koncernledelsen forudsættes at formulere de overordnede målsætninger og rammer,

mens den konkrete faglige og økonomiske disponering foretages decentralt af underliggende enheder. Denne decentralisering forudsætter opbygningen af et sammenhængende informations- og rapporteringssystem for hele ministerområdet, som igen kan understøtte koncernledelsens målfastsættelse, overordnede prioritering og resultatvurdering.

b. Opblodning af sondringen mellem styrelse og departement

Flere ministerier har søgt at opbløde sondringen mellem departement og styrelse - uden dog at etablere en egentlig enhedsorganisation.

F.eks. indebærer den seneste omstrukturering af Beskæftigelsesministeriet (2003), at styrelserne trækkes tættere på departementet. De faglige centre i det hidtidige departement er således blevet overført til de respektive styrelser, og styrelserne skal nu varetage forberedelsen af de fleste minister-sager. Det ligger også i den nye struktur, at chefer og medarbejdere fra styrelserne, som ansvarlige for det faglige indhold, deltager i mange af ministeriets møder med andre ministerier eller organisationer, hvor det tidligere ville have været departementet, som repræsenterede.

Herudover består departementet af en række stabsfunktioner, såsom ministersekretariat og politisk sekretariat (et udvidet ledelsessekretariat) samt et center for de opgaver, som *ikke* er styrelsesdækkede (internationale forhold og arbejdsret).

Decentraliseringen af opgaver fra departement til styrelser er fulgt op med mere vidtgående koordineringsmekanismer. Styringskapaciteten i departementer er således øget med etableringen af et politisk sekretariat, der fungerer som bindeled mellem styrelserne og ministeren eller departementschefen.

c. Samling af støttefunktioner

Det er normalt, at den enkelte styrelse og departement har oprettet egne støttefunktioner. Med henblik på at opnå en bedre og mere effektiv varetagelse af IT, lønadministration, regnskab, indkøb mv. er der imidlertid en tendens til, at disse opgaver i stedet samles i en af koncernens enheder, som så varetager opgaverne for hele ministerområdet.

d. Samlokalisering

Fordelene ved samlokalisering af hele eller dele af koncernen kan vedrøre helt konkrete stordriftsfordele og synergievinster – såsom fælles telefon-tjeneste, kantinedrift, reception, billigere rengøring etc. Der kan dog også peges på mere immaterielle fordele. En fælles fysisk lokalisering vil lettere kunne understøtte udviklingen en af fælles koncernkultur samt videndeling på tværs af koncernens enheder.

e. Resultatkontrakter, virksomhedsregnskaber og controlling

Et af grundvilkårene for styring i staten er en væsentlig informationsasymmetri i forholdet mellem departement og styrelser. For at bryde denne asymmetri – samtidig med at der drages fordel af den specialiserede viden, som findes i styrelserne – er der i de senere år udviklet nye instrumenter, som skal styrke departementets styringskapacitet i forhold til styrelserne. Blandt de væsentligste er resultatkontrakter og virksomhedsregnskab. Endvidere har mange departementer oprustet for så vidt angår monitorering af og opfølgning på styrelsernes målopfyldelse og ressourceforbrug gennem etablering af controller-enheder.

2.5 Afrunding: Fra standardmodeller til pragmatisk tilgang

På trods af forskellene ministerierne imellem kan mange af anbefalingerne og overvejelserne i A60-udvalgets betænkninger genfindes i dag. I hovedparten af de ministerier, hvor det er relevant, er driftsopgaverne henlagt til styrelser, mens departementerne er ansvarlige for ministerbetjeningen.

Der er imidlertid også markante afvigelser fra den oprindelige A60-model. Udviklingen er gået mod en udlægning af større kompetence og ansvar til styrelserne, og først og fremmest er inddragelsen af styrelserne blevet styrket betydeligt. Den oprindelige opdeling i fagspecifikke opgaver og politiske opgaver har vist sig ikke at være bæredygtig – bl.a. fordi enkelt-sager ofte bliver politiserede. Dette har på den ene side indebåret en stadig større inddragelse af styrelserne i politikforberedelse og ministerbetjening, og på den anden side har departementet styrket koordineringen eksempelvis gennem etablering af koncernledelser og controller-funktioner.

En anden markant udvikling er en voksende erkendelse af, at en standardmodel for hele centraladministrationen ikke er realistisk. Det er nødvendigt at anlægge en pragmatisk og fleksibel tilgang, hvor der på hvert enkelt ministerområde tages hensyn til opgavernes karakter og de politiske vilkår, hvorunder de løses.

Disse overvejelser vedrørende styrker og svagheder ved forskellige modeller samt ikke mindst behovet for en pragmatisk tilgang, som er tilpasset det enkelte ministerområde, har været en del af grundlaget for arbejdsgruppens overvejelser vedrørende organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen.

3. Beskrivelse af ansvars- og opgavefordelingen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen i dag

Som nævnt indebærer ministeransvarlighedsloven, at de beføjelser, der hører under pågældende ministerområde, alene udøves af ministeren. Principielt er Forsvarsministeren således ansvarlig for hele opgavevaretagelsen under Forsvarsministeriets ressort. I praksis er kompetencen vedrørende en stor del af opgaverne delegeret til Forsvarsministeriets underliggende myndigheder, herunder Forsvarskommandoen. Den nærmere kompetence- og opgavefordeling er fastlagt i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation samt diverse kundgørelser.

Departementets overordnede opgave er at støtte forsvarsministeren i dennes varetagelse af sit ministeransvar og i gennemførelsen af regeringens politik, således at den afspejles i ministeriets oplæg til politiske beslutninger mv. Forsvarskommandoens overordnede opgave er at støtte forsvarschefen i at udøve militær kommando over forsvaret og i at yde forsvarsministeren militærfaglig rådgivning. Opgavefordelingen indebærer et vist overlap i sagsbehandlingen, idet Forsvarskommandoens input viderebehandles i departementet bl.a. for at tilføre den politiske dimension.

Skillelinien mellem departementets og Forsvarskommandoens opgaver afspejler således et ønske om at skelne skarpt mellem politiske og militærfaglige spørgsmål. Opgavefordelingen svarer således i vid udstrækning til en klassisk A-60 model. Forsvarschefen har dog har en mere selvstændig rolle end en traditionel styrelseschef.

Nedenfor er den principielle udmøntning af opgave- og ansvarsfordelingen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen beskrevet. Beskrivelsen er opsummeret i boks 3.1 (som ikke er udtømmende). I forbindelse med analysen er der udarbejdet en interviewbaseret organisationsanalyse ved Økonomistyrelsen. Denne organisationsanalyse har peget på mere uformelle træk ved arbejdsdelingen og beskrevet, hvilken betydning organisationsprincipperne har for opgavevaretagelsen.

3.1 Forsvarsplanlægning

På planlægningsområdet er der i princippet en skarp adskillelse mellem departementet og Forsvarskommandoen. Departementet varetager politiske aspekter og politisk koordination, mens Forsvarskommandoen varetager de samme opgaver på det militære niveau.

Departementet udarbejder på baggrund af oplæg fra Forsvarskommandoen oplæg til politiske aftaler om forsvaret, politiske beslutninger vedrørende forsvarsplanlægningen samt politiske direktiver til underlagte myndigheder. Forsvarskommandoen bidrager til forsvarsplanlægning i form af militær rådgivning af departementet. I den forbindelse tilvejebringer og koordinerer Forsvarskommandoen det internationale militære informationsgrundlag for den nationale forsvarsplanlægning.

Boks 3.1. Overordnet ansvars- og opgavefordeling

	Departementet	Forsvarskommandoen
Planlægningsopgaver	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk bearbejdning af den militære planlægning • Oplæg til forsvarsforlig 	<ul style="list-style-type: none"> • Militærfaglig planlægning • Oplæg om langsigtet udvikling og tilpasning af forsvarrets struktur til politisk beslutning
Sikkerhedspolitik og internationalt samarbejde	<ul style="list-style-type: none"> • Policy vedrørende sikkerheds- og forsvarspolitik • Deltagelse i NATO-fora • Monitorering af kriseområder 	<ul style="list-style-type: none"> • Militærfaglige input til fastlæggelse af dansk policy • Samarbejdet i NATO's militærkomité
Deltagelse i internationale operationer	<ul style="list-style-type: none"> • Forberedelse af beslutningsgrundlag • Rådgivning om mandat, styrkernes anvendelse mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Militærstrategiske råd og indstillinger • Overordnet militær planlægning og erfaringsindhentning
Materielområdet	<ul style="list-style-type: none"> • Internationalt materielsamarbejde på politisk niveau • Politisk behandling af større materielprojekter, herunder udarbejdelse af aktstykker 	<ul style="list-style-type: none"> • Internationalt materielsamarbejde på militært niveau • Forsvarets købs- og salgsvirksomhed, herunder forslag til udarbejdelse af aktstykker
Bygge- og anlægsvirksomhed	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvar for bygge- og anlægsarbejder, herunder udarbejdelse af aktstykker • Overordnet miljøstrategi 	<ul style="list-style-type: none"> • Udmøntning af ansvaret for bygge- og anlægsarbejder, herunder forslag til udarbejdelse af aktstykker • Etablisementsforvaltning, herunder byggevedligehold, boliger og kvarterer
Personalepolitik og -forvaltning	<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af koncernens personalestrategi • Udnævnelser af højere officerer samt ansættelse i civile chefstillinger • Overenskomster og rammeaftaler, herunder vedr. NYLØN 	<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af politik og strategier inden for Forsvarskommandoens område • Indstillinger om udnævnelser af chefer • Lokale aftaler om løn- og ansættelsesvilkår samt deltagelse i departementets lønforhandlinger mhp. militærfaglige vurderinger
Økonomistyring	<ul style="list-style-type: none"> • Finanslovsarbejde • Bevillingsopfølgning • Tilsyn og styring • Udbudspolitik mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Udmelding af rammer til forsvarrets myndigheder • Finansiell styring • Interne styringsprincipper for DeMap/DeMars
IT	<ul style="list-style-type: none"> • Koncernens IT-strategi • Departementets IT-drift 	<ul style="list-style-type: none"> • Udmøntning af IT-strategi • Udviklingen af koncernens IT-driftsstruktur • Deltagelse i internationale møder • Projektansvarlig for DeMars

3.2 Sikkerhedspolitik og internationalt samarbejde, herunder NATO, EU, FN mv.

I relation til sikkerheds- og forsvarspolitik medvirker departementet til fastlæggelsen af Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitiske prioritering, herunder bekæmpelse af international terrorisme. Forsvarskommandoen bidrager med militærfaglige input til fastlæggelsen af dansk politik.

Departementet fastlægger dansk policy i NATO-fora for så vidt angår forsvarspolitiske spørgsmål, mens Forsvarskommandoen varetager samarbejdet på det militære niveau i NATO (Militærkomiteen) og EU.

Departementet bidrager endvidere til Udenrigsministeriets politik vedr. sikkerhedspolitiske spørgsmål. I forbindelse hermed fastlægges dansk policy for Forsvarskommandoens virke i EU.

3.3 Deltagelse i Internationale Operationer

Departementet bidrager i samarbejde med relevante dele af den øvrige centraladministration til forberedelse af regeringens beslutningsforslag og bidrager med rådgivning om mandat, styrkernes anvendelse mv. I tilknytning hertil rådgiver departementet i et vist omfang underlagte myndigheder om de folkeretlige aspekter af væbnede konflikter.

Forsvarskommandoen udarbejder råd og indstillinger til departementet om danske styrkebidrag til internationale operationer. Forsvarskommandoen er i den forbindelse ansvarlig for den overordnede militære planlægning, drift, monitering og erfaringsindhentning.

Under selve indsatsen følger departementet operationerne ved hjælp af rapporter fra internationale organisationer, Forsvarskommandoen og Forsvarets Efterretningstjeneste. På baggrund heraf holdes regeringen og Folketinget orienteret om indsatsen.

3.4 Materielanskaffelser, materielforvaltning mv.

På materielområdet deltager departementet i internationalt samarbejde om materiel og logistikområdet på det politiske niveau, mens Forsvarskommandoen deltager i det militære samarbejde.

Departementet forbereder desuden den politiske behandling af større materielanskaffelser til forsvaret og ministeriets andre myndigheder, herunder udarbejdelse af aktstykker til forelæggelse i Finansudvalget. Aktstykkerne udarbejdes indledningsvis i Forsvarskommandoen, hvorefter departementet bearbejder dem og forelægger dem for Finansudvalget.

Forsvarskommandoen forestår udvikling, anskaffelse, drift, vedligeholdelse og udfasning af materiel til de tre værn.

3.5 Bygge- og anlægsvirksomhed.

Departementet har ansvaret for forvaltningen af ministeriets arealer og ejendomme og godkender og vurderer nye anlægsprojekter

Forsvarskommandoen har ansvaret for bygge- og anlægsvirksomhed inden for Forsvarskommandoens ressort. Departementet sikrer i den forbindelse den fornødne bevillingsmæssige hjemmel gennem aktstykke eller godkendelse af bevilling. Forslaget til aktstykke udarbejdes i Forsvarskommandoen på baggrund af Forsvarets Bygningstjenestes bidrag, hvorefter departementet sikrer, at form og indhold er i overensstemmelse med overordnede hensyn og politikker og forelægger dem for Finansudvalget.

Forsvarskommandoen forestår desuden forsvarets etablisementsforvaltning, herunder bygningsvedligehold, miljø- og naturbeskyttelsesmæssige forhold og forsvarets generelle drift og anvendelse af etablisementer.

3.6 Personalepolitik og forvaltning.

Overordnet består departementets personalerelaterede opgaver i at styre myndighedernes personalepolitikker gennem udvikling af koncernens personalestrategi. Endvidere forestår departementet opgaver vedrørende personelforvaltning, overenskomster samt klageafgørelser.

Forsvarskommandoen løser de tilsvarende opgaver vedrørende løn- og ansættelsesvilkår, styring af lønudvikling, styring af personelstrukturen samt personale- og uddannelsespolitik inden for Forsvarskommandoens myndighedsområde.

Opgaverne vedr. personelplanlægning og -forvaltning gælder eksempelvis udnævnelser i chefgruppen, hvor Forsvarskommandoen indstiller, mens departementet udnævner efter en supplerende vurdering af de indstillede.

På overenskomstområdet forhandler og indgår departementet overenskomstaftaler – primært på det militære område. Forsvarskommandoen kan på særlige områder indgå aftaler til supplement for departementets aftaler.

3.7 Økonomistyring mv.

Departementet udarbejder bidrag til finansloven på baggrund af Finansministeriets rammeudmelding. Departementet vurderer rammerne og foretager eventuelt omprioriteringer, hvorefter der indkaldes budgetbidrag fra underlagte myndigheder. Forsvarskommandoen er ansvarlig for at omsætte finanslovsbevillingerne til rammer, der udmeldes til underliggende myndigheder.

På revisionsområdet er departementet ansvarlig for behandlingen af de årlige bevillingskontroller, der indeholder de regnskabsmæssige forklaringer for ministerområdet, samt behandlingen af Statsrevisorernes og Rigs-

revisionens beretninger. Endelig er det departementets ansvar, at de underliggende myndigheders årsrapporter giver et samlet, dækkende og pålideligt billede af den pågældende myndigheds økonomi og faglige resultater.

Forsvarskommandoen løser en række udviklingsopgaver i forbindelse med økonomistyringen. Det drejer sig blandt andet om udviklingen af de interne styringsprincipper og omkostningsbaseret regnskab.

3.8 IT

På IT-området samler departementets opgaver sig om styring af den koncernfælles IT-strategi og om sikring af effektiv IT-anvendelse. Opgaverne i denne sammenhæng omfatter primært iværksættelse af initiativer og projekter samt styring heraf med henblik på effektiv anvendelse af IT under hele ministerområdet.

Forsvarskommandoen er af departementet tildelt bemyndigelse og ansvar for gennemførelsen af IT-virksomheden samt for løsningen af pålagte koncernfælles opgaver. Forsvarskommandoen står i den forbindelse for udviklingen, planlægningen, implementeringen og tilpasningen af ministerområdets fælles IT-driftsstruktur, herunder koncernens fælles IT-infrastruktur, standardisering af udstyr og programmel samt koncernfælles indkøbs- og licensaftaler.

Forsvarskommandoen har endvidere ansvaret for implementeringen af DeMars. I den forbindelse varetager Forsvarskommandoen den løbende koordination i relation til drift og vedligeholdelse af DeMars, herunder service- og samarbejdsaftaler.

3.9 Karakteristik af den nuværende organisation

Som det fremgår af ovenstående gennemgang, er principperne for relationerne mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen et klassisk hierarkisk ministerium/styrelsesforhold. Der er dog tale om en vid delegering af kompetence, opgaver og ressourcer fra departementet til Forsvarskommandoen.

Baggrunden for opdelingen har været ønsket om en klar ansvars- og opgavefordeling mellem Forsvarsministeriets departements politiske rolle og Forsvarskommandoens militærstrategiske rolle.

Organiseringen blev i sin tid valgt for at holde ministeren afskærmet fra sager af driftsmæssig karakter, men samtidig sikre en departemental kontrol med ministerområdets ressourceanvendelse. Helt i tråd med en klassisk A-60 model har Forsvarskommandoen således haft en betydelig grad af selvstændighed i forsvarets løbende drift, mens departementet har sikret, at alle sager, der kunne have politisk indhold, blev tilført politisk sagsbehandling i departementet.

I organiseringen er der indbygget et element af supplerende sagsbehandling, idet Forsvarskommandoens sagsbehandling i departementet tilføres en politisk vinkling og/eller kvalitetstjekkes.

Dette er nødvendigt på områder, hvor Forsvarskommandoen besidder den nødvendige militærfaglige indsigt, men mangler den politiske; på områder, hvor der skal koordineres i forhold til andre ministerier eller forligskredsen; og på områder med ekstraordinær mediebevågenhed – fx. i forbindelse med internationale operationer.

Som A60-modellen ofte er kritiseret for, er der dog også situationer, hvor strukturen i sig selv medfører overlap i opgavevaretagelsen på områder, hvor det ikke er strengt nødvendigt set fra ministerens synspunkt.

Der kan således ses en tendens til, at der også på driftsområder, som materielindkøb, anlæg og personelforvaltning sker en indledende sagsbehandling i Forsvarskommandoen, hvorefter der sker en supplerende sagsbehandling og kvalitetssikring i departementet.

Her kunne man forestille sig, at nogle af sagerne ved et ændret fokus kunne behandles til ende i Forsvarskommandoen, men strukturen er opbygget således, at sagerne – uanset indhold – gives en militærfaglig vinkling i Forsvarskommandoen, hvorefter de gives en politisk/civil vinkling i departementet. I sådanne sager bliver det således strukturen, der bestemmer opgavevaretagelsen og ikke omvendt.

Det gælder i øvrigt generelt, at der ved kvalitetssikringsprocesser typisk er potentiale for effektiviseringer. Der kan således være tilfælde, hvor en ændring af processen og/eller organiseringen – uden at forringe værdien i det endelige produkt – kan sikre en bedre ressourceudnyttelse.

Samtidig har det vist sig, at grænsen mellem de to roller – den politiske og den militærfaglige – i praksis er mere klar inden for nogle områder end andre. I konkrete opgaver, fx omkring udsendelse af personel i international tjeneste, bidrag til finanslovsforslag mv., er rollefordelingen klarest, idet Forsvarskommandoens militærfaglige rådgivning i departementet tilføres politiske aspekter.

I en række sager, herunder specielt sager omkring formulering af dansk holdning og policy, er grænsefladerne mere flydende. Endelig er der en række større driftsområder, såsom IT, materiel, bygninger og personel, hvor departementets rolle som nævnt bl.a. består i kontrol og oversættelse af militær terminologi.

Den på nogle områder flydende grænse mellem departementets politiske og Forsvarskommandoens militærfaglige rolle skal ses i sammenhæng med de ændrede vilkår for danske forsvarspolitik, som omtalt i kapitel 1.

Det nye sikkerhedspolitiske billede har således ændret ministerens politiske interesser og behov inden for visse områder og stiller derfor spørgsmålstegn ved den eksisterende opdeling baseret på princippet om klar adskillelse mellem militærfaglighed og politik.

En eventuel ny organisering af forsvarets øverste politiske og militære ledelse må tage udgangspunkt i ministerens generelle behov som følge af ministeransvarlighedsloven og for de specifikke behov, som forsvarets særlige forhold medfører.

Ved at fokusere strengt på disse behov er det endvidere sandsynligt, at man samtidig vil kunne rationalisere forsvarets øverste politiske og militære ledelse, idet omfanget af supplerende sagsbehandling bør begrænses til de områder, hvor det er af afgørende betydning for ministeren, at departementet selvstændigt behandler en sag.

En del af ovennævnte karakteristika, særlig dem der vedrører den ændrede sikkerhedspolitiske situation, er dog også gældende i Danmarks nærmeste nabolande.

Inden analysen drejer ind på en beskrivelse af mulige modeller for en ændret organisering af det danske forsvars øverste militære og politiske ledelse, afdækkes derfor i det følgende visse udviklingstendenser, der kan spores i henholdsvis Norge, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien.

4. Internationale erfaringer

Det danske forsvars opbygning er et resultat af mange års tilpasninger til særlige nationale forhold af politisk, administrativ, militær og naturligvis geografisk art. Det samme gør sig gældende for andre landes forsvar.

Det er derfor ikke muligt direkte at sammenligne det danske forsvars opbygning med andre landes, og det er heller ikke lige til at sammenligne forsvarrets øverste politiske og militære ledelse i Danmark med den tilsvarende øverste ledelse i fx Norge, Holland eller Tyskland.

Nedenstående overordnede gennemgang af forsvarrets øverste politiske og militære ledelse i en række af Danmarks nabolande skal derfor alene opfattes som en inspiration, idet det fra et helt overordnet perspektiv kan være muligt at identificere visse udviklingstræk og tendenser, som synes at være gældende i flere lande.

I nærværende afsnit beskrives organiseringen mellem forsvarrets øverste politiske ledelse og den øverste militære ledelse i Norge, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien.

Alle landene undtagen Storbritannien har valgt at reformere Forsvarsministeriets, herunder forsvarrets, øverste ledelse for nylig, blandt andet med henvisning til et ønske om at tilpasse sig en ny sikkerhedspolitisk situation og med henblik på effektiviseringer i de administrative lag.

I kapitlet gennemgås de enkelte landes ledelsesstruktur, hvorefter der i kapitlets sammenfatning uddrages de erfaringer, der vurderes mest relevante i denne sammenhæng.

4.1 Norge

Det norske Storting besluttede i juni 2002 at reformere det norske forsvars øverste politiske og militære ledelse. Baggrunden herfor var, at ledelsesstrukturen blev vurderet som værende for tung i toppen og ikke i tilstrækkelig grad rettet ind mod strategisk virksomhed så som langtidsplanlægning, krisehåndtering og internationalt samarbejde¹.

Derfor anbefalede regeringen at samle den strategiske ledelse af forsvaret i én organisation. Det var målet at samle kompetencemiljøerne, mindske overlappende arbejde og bane vejen for effektive beslutningsprocesser og formidling af politiske signaler ned i den militære organisation.

Den nye struktur indeholder både en fysisk og en organisatorisk samling af forsvarrets politiske og militære ledelse. I forbindelse med samlingen blev der opført en ny bygning i tilknytning til en allerede eksisterende. Forsvarschefen og Forsvarets Overkommandos hidtidige strategiske funk-

¹ *Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001). Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005,*

tioner blev således integreret i Forsvarsdepartementet, mens Forsvarets Overkommando blev nedlagt. De ikke-strategiske funktioner i Forsvarets Overkommando, som ikke er blevet overflødige, flyttes til andre dele af forsvarrets organisation.

Forsvarschefen har i den nye organisation fået en dobbeltrolle. Dels fungerer han som forsvarsministerens overste militære rådgiver, og dels fungerer han som chef for forsvaret som etat. I den første rolle er han en integreret del af departementets organisation. I den anden rolle fungerer han uafhængig af departementet som organisation. Forsvarsstaben leverer fortsat militærfaglig rådgivning til forsvarschefen.

Forsvarschefens integration i departementet har ikke ændret ved Departementschefens funktion. Han er således fortsat departementets højeste embedsmand og ministerens overste politiske rådgiver. Som stedfortræder for forsvarschefen er der til varetagelse af de daglige militære opgaver udpeget en generalløjtnant/viceadmiral i en funktion som assisterende departementschef.

Det integrerede departement har ca. 300 medarbejdere. Hertil kommer 184 medarbejder i Forsvarsstaben. Norges integrerede forsvarsledelse er dermed af nogenlunde samme størrelse som departementet og Forsvarskommandoen i Danmark til sammen. I forhold til situationen før ledelsesreformen er der tale om en reduktion på ca. 40 pct. fra ca. 800.

Sammenfattende kan man sige, at Norges nye struktur er organiseret efter et princip om at samle så mange strategiske opgaver som muligt omkring ministeren – uanset om de traditionelt har været løst i militært regi eller ej.

I forhold til den danske model er der tale om en centralisering af strategiske opgaver på politisk niveau på baggrund af et ønske om en styrkelse af ministerens styring af forsvaret. Samtidig er der tale om en styrkelse af departementets militærfaglige kapacitet og parallelt hermed et øget krav til den militære ledelse om at tænke politisk. Ledelsesreformen blev som nævnt søsat i august 2003, og der er derfor endnu ikke udledt konkrete erfaringer med den integrerede ledelse.

4.2 Sverige

Sverige adskiller sig fra Danmark og Norge ved ikke at være medlem af NATO. Sverige var derfor ikke på samme måde direkte part i Den kolde Krig. Det betød imidlertid ikke, at Sveriges sikkerhedspolitiske situation forblev upåvirket af sammenbruddet i Øst. Tværtimod. Sverige havde på grund af den geografiske placering og den erklærede neutralitet i flere henseender været endnu mere låst end Danmark og Norge, og det forsvarspolitiske råderum var tilsvarende begrænset.

Det svenske forsvar har på den baggrund gennemgået en omstillingsproces parallelt med det danske og norske forsvar, så også svensk forsvar nu har mere fokus på internationale operationer og multinationalt samarbejde. Sveriges deltagelse i internationale operationer er dog fortsat mindre end NATO-landenes.

Omstillingerne har ikke berørt den øverste politiske og militære ledelse. Det overvejes dog at lade forsvarschefen og militærets strategiske ledelse integrere i departementet for at opnå størst mulig synergi mellem det politiske og det militærstrategiske niveau.

Den nuværende svenske model minder om den danske, ved at der er en klar adskillelse mellem forsvarets politiske ledelse og den militære ledelse, og ved at der mellem de dertil knyttede myndigheder er søgt en klar adskillelse, som går mellem politiske og militærfaglige spørgsmål.

Det svenske forsvars politiske ledelse er samlet i Försvarsdepartementet, mens den militære ledelse er centreret omkring forsvarschefen i Högkvarteret. Den politiske og den militære ledelse af forsvaret er således både organisatorisk og fysisk adskilt.

Den øverste militære ledelse er delt således, at "Strategiledning" er samlet i Högkvarterets centrale stab i Stockholm, mens "Operativ indsatsledning" er placeret i Uppsala. Der er således på militært ledelsesniveau taget et skridt i retning af en styrkelse af forsvarets strategiske ledelse.

4.3 Tyskland

Tyskland var som bekendt delt i Øst- og Vesttyskland indtil 3. oktober 1990. Ændringerne i Tysklands sikkerhedspolitiske omgivelser var derfor af en helt anden karakter end i de øvrige lande i sammenligningen. Tilmeld var der indtil 1995 indskrevet et forbud mod at stille styrker til internationale operationer.

Imidlertid er der siden 2000 løbende foretaget en transformation af det tyske forsvar og dets ledelse på baggrund af den ændrede sikkerhedspolitiske situation og det internationale engagement.

Det tyske Forsvarsministerium er delt geografisk mellem Berlin og Bonn. Eftersom ministeren sidder i Berlin er det også her de mere politiske funktioner er samlet. I Berlin-afdelingen indgår således en planlægningsstab, en informationsstab samt ledelsesstabe for ministeren, to politisk valgte statssekretærer og en statssekretærer fra embedsmandskorpset. I Bonn er de mere driftsorienterede opgaver og en statssekretær fra embedsmandskorpset samlet.

Forsvarschefen og hans nærmeste stab er integreret i forsvarsministeriets departements afdeling i Berlin. Den militære ledelse af det tyske forsvar er

mindre stringent end den danske. Dette er i vid udstrækning tilsigtet, da man af historiske grunde har villet undgå en organisation som en klassisk generalstab. Den tyske forsvarschef har derfor ikke de samme entydige beføjelser som den danske.

En sammenligning med danske forhold er yderst vanskelig, men for så vidt angår den samlede øverste ledelse – dvs. både politisk og militært – er det til en vis grad muligt at parallelisere opgaverne i Forsvarsministeriets afdeling i Berlin med det danske Forsvarsministeriums departement og opgaverne i afdelingen i Bonn med Forsvarskommandoen.

Opdelingen mellem Berlin og Bonn er imidlertid ikke foretaget på baggrund af en skelnen mellem politiske og militære spørgsmål, men ud fra en skelnen mellem politik og planlægningsopgaver over for driftsopgaver.

På begge niveauer indgår civil og militær ekspertise i lige mål, hvor der i Danmark er en overvægt af civil ekspertise i departementet og af militær ekspertise i Forsvarskommandoen.

Sammenlignet med Danmark er der således i princippet samlet flere af de strategiske, militære planlægningsopgaver omkring ministeren.

4.4 Holland

Hollands forsvar har siden starten af halvfemserne gennemgået en markant restrukturering i lighed med den danske.

Debatten har i overvejende grad været koncentreret om overordnede temaer som overgangen til professionelt forsvar og muligheden for større værnssfælles samarbejde. Dette har dog helt naturligt haft en afledt effekt på opbygningen af forsvarrets øverste ledelse – både den militære og den politiske.

Ændringerne i den hollandske ledelsesstruktur har været begrundet med bl.a. ønsket om en styrket politisk tilgang til forsvaret, et centralt lederskab af fredsstøttende operationer og en styrket kontrol med forsvaret.

Chefen for forsvarsstaben, som er at sammenligne med forsvarschefen, er organisatorisk og fysisk placeret i Forsvarsministeriets departement sammen med sin stab. Staben varetager værnssfælles planlægning og indsættelse i operationer. Den øverste militære ledelse er således integreret i den politiske ledelse.

Med reformerne af den øverste politiske og militære ledelse af det hollandske forsvar er der sket en samling af strategiske og planlægningsmæssige opgaver i departementet.

I sammenligning med Danmark er der således tale om en mere direkte organisatorisk forbindelse mellem det militære og det politiske niveau. Der er dog ikke i samme grad som i Norge sket en egentlig opblødning af skellet mellem de to niveauer, idet chefen for forsvarsstaben ikke på samme måde er pålagt en egentlig dobbeltrolle.

I forhold til Danmark er der desuden tale om et særdeles stort ministerium med ca. 1.600 ansatte.

4.5 Storbritannien

Storbritannien adskiller sig fra de øvrige lande i sammenligningen ved allerede før afslutningen på Den kolde Krig at have været en hyppig deltager i internationale operationer – multi- såvel som unilaterale. Omstillingerne i det britiske forsvar i halvfemserne har derfor ikke været nær så omfattende som i Danmark, Norge, Sverige, Holland og Tyskland. Det gælder også for den øverste politiske og militære ledelsesstruktur.

Allerede ved etableringen af det britiske forsvarsministerium i 1964 blev der foretaget en sammenlægning af den politiske og den militære ledelse af forsvaret. Den øverste politiske ledelse består af forsvarsministeren foruden tre underordnede ministre, der også alle er politisk udpegede. Ministrene har to primære rådgivere – en civil departementschef og en militær forsvarschef.

Sidstnævnte er ministerens øverste militærfaglige rådgiver, men har derudover direkte adgang til premierministeren. Dette gælder i øvrigt også for de tre værnschefer, som er fysisk og organisatorisk integreret i Forsvarsministeriet.

På det specifikke organisatoriske niveau er det næsten umuligt at sammenligne det enorme britiske forsvarsministerium med danske forhold. Overordnet er der dog tale om en struktur, som er i overensstemmelse med de tendenser mod en større kontakt mellem det politiske og det militære niveau, som kan spores i de øvrige lande i sammenligningen.

Forskellen er blot, at det britiske forsvar også under Den kolde Krig førte en aktivistisk forsvarspolitik og det i en grad, som klart overgår niveauet for deltagelse i internationale operationer i Danmark og de andre lande i sammenligningen.

4.6 Sammenfatning

Som det fremgår af gennemgangen er det vanskeligt at sammenligne organiseringen af forsvarets øverste politiske og militære ledelse på tværs af landene. På det overordnede plan – vurderet ud fra de formelle organisatoriske hensigter – kan der dog spores visse sammenlignelige tendenser.

Disse peger i retning af, at man i takt med, at forsvarspolitikken bliver mere aktivistisk vælger en ledelsesstruktur med formel organisatorisk forbindelse mellem den øverste politiske ledelse og den øverste militære ledelse.

I Norge, Holland og Tyskland har man således blandt andet med et ønske om at styrke koordineringen mellem den politiske og den militære ledelse valgt at integrere forsvarschefen og hans stab i departementet. Samtidig har man valgt at flytte forswarets strategiske funktioner ind i departementet.

I Storbritannien har man ikke foretaget en ledelsesreform, men her var den politiske og militære ledelse af forsaret samlet allerede før Den kolde Krigs ophør.

Modsat er der i Sverige stadig en svagere formel kontakt mellem forswarets øverste politiske og militære ledelse.

Dette støtter tendensen i retning af, at jo mere aktiv forsvarspolitik et land fører, jo tættere er den formelle organisatoriske forbindelse mellem forswarets politiske og militære ledelse.

Erfaringerne fra de behandlede lande er søgt systematiseret i tabel 4.1.

Tabel 4.1. Forsvarets øverste politiske og militære ledelse i andre lande

Forhold mellem militære ledelse og politiske ledelse		Seneste ledelsesreform		Baggrund for ledelsesreform	
Norge	Integreret. Forsvarschefen har en dobbeltfunktion – dels som ministerens direkte militærfaglige rådgiver som en del af departementets organisation, dels som etatschef for forsvaret. Forsvarschefen har i sidste forbindelse en egen stab, som er samlokaliseret med departementet, men ikke en del af organisationen. Integrationen af Forsvarschefen har ikke ændret ved departementschefens funktion som øverste faste embedsmand og rådgiver. Organisatorisk er Forsvarschefen og departementschefen sidestillet.	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Øget internationalt engagement med deraf følgende større sammenfald mellem operative og politiske forhold. • Behov for strategisk kompetencemiljø koncentreret omkring ministeren. • Storre synergi mellem det militære og det politiske niveau. • Mindske overlappende arbejde. • Rationaliseringer. 		
Sverige	Pt. adskilt i en organisation, der minder om den danske, men det overvejes at integrere forsvarschefen og forsvarets strategiske ledelse i departementet. Hvilken betydning dette vil få for det aktuelle Högkvarter (= Forsvarskommandoen) er uvist.	2003 – yderligere reformer overvejes	<ul style="list-style-type: none"> • Øget internationalt engagement med deraf følgende større sammenfald mellem operative og politiske forhold. • Storre synergi mellem det militære og det politiske niveau. • Rationaliseringer. 		
Tyskland	Integreret. Forsvarschefen og hans stab er en del af departementets organisation. En igangværende reform skal styrke forsvarschefens rolle i forhold til værninspektørerne, som ellers har været direkte ansvarlige over for ministeren.	2000 – justeret i 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Øget internationalt engagement med deraf følgende større sammenfald mellem operative og politiske forhold. • Tilpasning til NATO-strukturer • Rationaliseringer. 		
Holland	Integreret i form af en Chief of Defence Staff i departementet (samlokaliseret). Fire underliggende værninspektører refererer hertil. Disse embeder planlægges nedlagt, hvorefter stabene integreres i departementet.	2000 – nyt forslag droftes i parlamentet i oktober 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Øget internationalt engagement med deraf følgende større sammenfald mellem operative og politiske forhold. • Styrket politisk tilgang til forsvaret. • Styrkelse af det værnssfælles. 		
Storbritannien	Integreret. Forsvarschefen og de tre individuelle værnsschefer har direkte adgang til ministeren og sidder i samme bygning som ministeren.	-	-		

5. Mulige modeller for den fremtidige organisering mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen

De ændrede sikkerhedspolitiske forhold og deraf følgende uklarheder i skellet mellem politiske og militærfaglige spørgsmål i det nuværende organisationsprincip peger på, at det er muligt at styrke forsvarets øverste politiske og militære ledelse ved at ændre organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen.

Endvidere tyder internationale erfaringer på, at man i andre lande har valgt at knytte de to ledelsesstrenge tættere sammen i takt med, at forsvarspolitikken er blevet mere aktiv.

En ændret organisering af det danske forsvars øverste politiske og militære ledelse kan hente inspiration i eksemplerne fra vores nabolande, men må dog først og fremmest tage udgangspunkt i danske forhold og baseres på en model, der tilgodeser den danske forsvarsministers behov for og krav til planlægning og styring.

5.1 Principper for organisering af forsvarets øverste ledelse

I det følgende beskrives en række forhold vedrørende forsvarets øverste politiske og militære ledelses organisering og opgavevaretagelse, der skal imødekommes som resultat af særlige karakteristika på Forsvarsministeriets område. Disse forhold - kombineret med forhold af mere generel karakter for departementer, jf. kapitel 2 - skal tilgodeses ved fastlæggelsen af forsvarets øverste politiske og militære ledelses fremtidige opgaveløsning og organisering. Rækkefølgen er ikke udtryk for en prioritering af væsentlighed.

Entydig organisation

Forsvarsministeriet er ansvarlig for en etat (forsvaret). Som etat har forsvaret særlige karakteristika. Fx udgør forsvaret som sådan en egentlig, synlig organisation med egen faglig identitet og ekspertise. Dette sammenholdt med de opgaver, som løses af forsvaret, skaber desuden en særlig følelse af loyalitet og ejerskab over for forsvaret.

Dette indebærer, at det skal være tydeligt gennem organiseringen af den øverste politiske og militære ledelse, at Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement ikke er to forskellige organisationer med hver sin ledelse, men er en del af samme organisation.

Kapacitet til strategisk planlægning

Forsvaret opererer med et langt planlægningsigte og er bl.a. som følge heraf generelt kendetegnet ved flerårige forlig, som bestemmer forsvarets udvikling, struktur, bevillinger mv. over en flerårig periode.

Planlægningen skal være i overensstemmelse med regeringens og Folketingets politik, da en stor del af planlægningen lægger faste rammer for for-

svarets udvikling mange år ud i fremtiden. Dertil kommer, at der ofte i løbet af forligningsperioden skal foretages justeringer i forligningsimplementering og strukturen, hvorved planlægningsgrundlaget forskydes.

Forsvarsministeren har således behov for, at der findes en strategisk og planlægningsmæssig kompetence i departementet, som sikrer, at det er forsvarsministerens politik og visioner, der er styrende for forsvarets virksomhed.

Kapacitet til ressourcestyring mv.

Forsvarsministeriets driftsbudget udgør i alt ca. 18 mia. kr., og svarer til ca. 25 pct. af de samlede driftsudgifter i staten. Den store andel af det statslige budget og den forholdsvis komplekse organisation understreger behovet for en systematisk styring, der sikrer en optimal effektivitet og rationalitet.

Det indebærer, at der i den centrale ledelse skal være den nødvendige ekspertise vedrørende økonomistyring, ressourcestyring og controlling.

Politisk fokus

Forsvarskommandoen administrerer langt størstedelen af Forsvarsministeriets samlede område med et driftsbudget på godt 17 mia. kr. og ca. 25.000 ansatte. Der er således tale om en enorm koncern efter danske forhold. Det er umuligt for departementet at mandsopdække hele dette område, og der vil derfor være en informationsasymmetri mellem departementet og Forsvarskommandoen.

Samtidig har udviklingen medført, at forsvaret i dag er en integreret del af et dynamisk politikområde, og derfor på flere områder end tidligere kræver ministerens opmærksomhed.

Dette skisma modsvarer bedst ved, at departementet koncentrerer sin indsats om direkte ministerbetjening på de dele af Forsvarskommandoens virksomhed, som har politisk betydning. Dermed ikke sagt, der ikke samtidig skal være kapacitet til – ud fra en afvejning af væsentlighed og risiko – at varetage fokuseret tilsyn og styring.

Armslængdeprincip

Forsvarsministeriet er karakteriseret ved at være et drifts- og personale-tungt ministerium. Forsvaret består af mange selvstændige og forskellige myndigheder fordelt på flere niveauer og i alle egne af landet.

Der er derfor et utal af mindre, driftsorienterede problemstillinger, som ministeren ikke har behov for at blive informeret om og derfor bør have på afstand. Dels for at ministeren kan bevare overblikket til at kunne fremme de overordnede visioner, dels for at sikre forsvaret en vis autonomi i forvaltningen af forsvarets driftsorganisation.

Dette indebærer, at driftsfunktioner som udgangspunkt skal holdes på afstand af ministeren.

Information om sager med stor bevågenhed

Der er generelt behov for, at ministeren og departementet besidder et højt informationsniveau om sager med stor politisk og offentlig bevågenhed.

Som eksempel kan nævnes dansk deltagelse i internationale operationer. Forsvaret har gennem de senere år i stigende grad haft styrker udsendt i internationale missioner. De missioner, som forsvaret deltager i, har ændret karakter fra traditionelle fredsbevarende operationer i FN-regi til også at omfatte operationer af fredsskabende karakter, hvormed operationerne gennemføres under krigslignende vilkår. Det indebærer, at forsvarets virksomhed på dette område i visse tilfælde kan få dødelig udgang for egne eller andres soldater og for civile.

Politikernes og offentlighedens bevågenhed omkring disse opgaver er meget stor, og der er et stigende krav om, at ministeren løbende sidder inde med en meget detaljeret viden på dette område.

Det indebærer, at ministeren løbende må holdes orienteret om de generelle forhold i de enkelte operationer, og med meget kort varsel kan indhente information om selv meget detaljerede forhold i forsvaret, herunder ved indsatte danske styrker i operationsområderne.

Kriseberedskab

Forsvarsministeriet skal på grund af karakteren af sine opgaver altid have et højt beredskab, så der kan handles hurtigt i akut opståede situationer.

Det indebærer et behov for, at Forsvarsministeriets topledelse er organiseret, så der meget hurtigt kan træffes beslutninger, og så intern kommunikation hurtigt kan etableres. Der er således til stadighed et behov for, at kommunikationen både udadtil og indadtil er meget effektiv i relation til pludseligt opståede sager.

Kapacitet til deltagelse i internationalt samarbejde

Indsættelse af danske styrker i udlandet og udvikling af forsvaret foregår i en international ramme, hvor blandt andet indflydelse i NATO og andre relevante organisationer samt samarbejde med allierede og andre stater spiller en central rolle.

Det indebærer, at Forsvarsministeriet må være i stand til aktivt at bidrage til en fordelagtig international ramme, som afspejler ministerens strategiske visioner for indsættelse af styrker og udvikling af forsvaret.

Adgang til information om fagspecifikke forhold

Mange af forsvarrets opgaver kræver specifik faglig viden. Udviklings- og planlægningsarbejde er derfor omfattende og ofte meget ressourcekrævende.

Forsvarsministeriets departement skal ikke matche forsvarrets fagspecifikke, herunder tekniske, viden, men det skal være muligt for ministeren at få hurtig og lettilgængelig information om sådanne spørgsmål.

Demokratisk kontrol med forsvaret

Forsvarsministeriet har adgang til myndighedsudøvelse ved anvendelse af magt. Det er et grundlæggende karaktertræk ved staten, at den har monopol på legitimt at kunne anvende magt. Det er et fundamentalt krav i et demokratisk samfund, at samfundets borgere via Folketinget og ministerstyret er med til at sætte rammerne for den offentlige magts omfang og anvendelse.

Disse forhold indebærer, at der må stilles særlige krav til organiseringen af forsvarrets øverste politiske og militære ledelse med henblik på at honorere kravet om politisk kontrol med forsvarrets virke.

Samlet set kan ovenstående overvejelser opsummeres således, at forsvarrets særlige forhold betyder, at der er behov for:

- entydig organisation
- planlægningskapacitet
- ressourcestyringskapacitet
- politisk fokus
- et armslængdeprincip i forhold til driftsopgaver
- information om sager med stor bevågenhed
- kriseberedskab
- kapacitet til deltagelse i internationalt samarbejde
- afstand, men adgang, til fagspecifik viden
- demokratisk kontrol med forsvaret

Disse specifikke forhold fastlægger de principper, som skal være definerende for opbygningen af organisationen omkring forsvarsministeren og dermed også forsvarrets øverste politiske og militære ledelse.

5.2 Instrumenter til en ændret organisering mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen

Overordnet kan der peges på nogle organisatoriske instrumenter, der kan bidrage til, at en fremtidig organisation bedre afspejler opblødningen af skellet mellem politik og militærfaglighed, og til, at de ovenfor skitserede principper for Forsvarsministeriets organisation opfyldes.

Tilpasning af departementets og Forsvarskommandoens opgaver

Som nævnt i gennemgangen af den nuværende opgavefordeling, jf. kapitel 3, er der i kraft af skellet mellem det politiske og det militære niveau indbygget et vist overlap i opgavevaretagelsen mellem Forsvarskommandoen og departementet. Forsvarskommandoen anskuer en given sag fra et militærfagligt synspunkt, hvorefter sagen i departementet tilføres en politisk vinkel.

Dette overlap er en naturlig udløber af departementets kontrolfunktion, men kan resultere i egentligt dobbeltarbejde, hvis departementets opgavevaretagelse i for høj grad kommer til at bestå af unødvendig kvalitetstjek og oversættelse af den militære sagsbehandling, uden at der indholdsmæssigt tilføres nyt.

Departementet bør som nævnt besidde en kapacitet til at kunne varetage overordnet planlægning og ressourcestyring og for at kunne fokusere på de forsvarspolitiske problemstillinger. Det indebærer samtidig, at der skal gælde et armlængdeprincip i forhold til driftsopgaver, og at departementet ikke nødvendigvis skal have specialviden om fagspecifikke forhold.

Skellet mellem politisk relevante opgaver og politisk mindre relevante opgaver bør således opretholdes, men til forskel fra i dag bør skellet ikke drages ud fra en mere og mere flydende grænse mellem politik og militærfaglige spørgsmål. I forhold til ministerens behov kan der således findes flere militærfaglige spørgsmål, som er af stor relevans, mens andre ikke-militærfaglige spørgsmål ikke er af politisk relevans. I en fremtidig model må skellet derfor gå et andet sted.

Eksempelvis kan departementets forvaltningsopgaver på de større driftsområder reduceres. I det omfang departementet varetager opgaver, der har karakter af bearbejdning af den militære sagsbehandling, bør disse opgaver kunne varetages af forsvarrets myndigheder.

En minimering af forvaltningsopgaverne i departementet kan betyde, at departementet kan koncentrere sin indsats om betjening af ministeren i sager af mere overordnet, strategisk eller styringsmæssig karakter. Samtidig holdes ministeren i behørig afstand fra enkeltsager i forsvarrets driftsorganisation.

Endelig vil en organisering efter et skarpere fokus på ministerens behov kunne medvirke til at rationalisere ledelsesstrukturen ved at reducere omfanget af supplerende sagsbehandling i departementet. Endvidere må planerne om en rationalisering af Forsvarskommandoen og udskillelse af en række særligt driftsbetonede opgaver i funktionelle tjenester kunne forventes at medvirke til en rationalisering i departementet.

Samlokalisering

En ændret opgavefordeling må forventes at kunne medvirke til at imødekomme de identificerede behov for en entydig organisation, et kriseberebtskab, information om sager med stor bevågenhed mv.

Ministerens behov for information om sager med stor bevågenhed, herunder opdateret og til tider detaljeret viden om danske styrkers operationer i udlandet kan eksempelvis forbedres ved forskellige informationspolitiske tiltag.

For alle de nævnte forhold gælder dog, at de kan opfyldes mere direkte ved, at der holdes tæt, personlig kontakt mellem forsvarrets øverste politiske ledelse og den øverste militære ledelse. Dette kan eksempelvis opnås ved en samlokalisering af den øverste militære og den øverste politiske ledelse.

Herved kan der opnås en række indirekte fordele vedrørende eksempelvis informationsudveksling, organisationskultur og samarbejdsrutiner.

Informationsudvekslingen handler både om kommunikationen fra forsvarrets operative led til forsvarsministeren vedrørende sager, som kan udvikle sig fra rent operative anliggender til politiske sager, og om at sikre, at politiske udmeldinger når de operative led. Helt basalt må denne informationsudveksling forventes at blive styrket, hvis forsvarschefen og forsvarsministeren bor dør om dør.

Samtidig vil den daglige kontakt mellem og den fysiske samlokalisering af den øverste politiske ledelse og den øverste militære ledelse være med til at understrege opfattelsen af Forsvarsministeriet som ét sammenhængende område med én ledelse.

Hvis organisationerne fysisk kommer tættere på hinanden kan samarbejdet endvidere forventes at blive bedret og mere uformelt.

Det kan have praktisk betydning for organiseringen af arbejdet og for adgangen til den tekniske viden, der ikke ligger i departementet, men kan også understøtte en fælles organisationskultur.

En samlokalisering kan dog også medføre, at forsvarsministeren risikerer at blive inddraget i en række driftsbetonede opgaver, som han af hensyn til den strategiske styring har et ønske om at holde på en armlængde.

Endelig skal det bemærkes, at samlokalisering stiller en række fysiske krav om tilstrækkelige lokaler nær ved den øvrige regering og Folketinget. Disse forhold vil blive behandlet nærmere i kapitel 6.

5.3 Konkrete modeller for organisering af forswarets øverste politiske og militære ledelse

Overvejelserne vedrørende en ny skillelinie mellem departementets og Forsvarskommandoens opgaver og fordelene ved tættere kontakt mellem den politiske og den militære ledelse peger i retning af en model, der eventuelt kan inkludere begge elementer. Dvs. både en ændret organisering af opgavefordelingen og en samlokalisering af den øverste politiske ledelse med den øverste militære ledelse.

En sådan model kan struktureres på forskellig vis, spændende fra en samlokalisering, hvor den nuværende organisationsdeling opretholdes i en tilpasset form, til en egentlig integrering af forsvarschefens opgaver i departementet.

Nedenfor er fire forskellige modeller skitseret. Modellerne er ikke søgt beskrevet udtømmende og i detaljer, men bør alene betragtes som værende et udgangspunkt for, hvordan en eventuel ændret organisering af forswarets øverste politiske og militære ledelse kan se ud.

Modellerne udgør hovedmodeller, der vil kunne findes varianter af eller kombinationer mellem. Det skal understreges, at der ikke i arbejdsgruppen bag analysen er søgt at opnå enighed om en enkelt model frem for andre.

Forsvarsministeriets departements repræsentanter i arbejdsgruppen finder, at model D ikke lever op til de ovenfor definerede krav til departementets fremtidige organisation, og at modellen ikke frembyder en realistisk mulighed for at skabe en øverste ledelse, der kan bistå forsvarsministeren med at varetage sit ministeransvar. Modellerne koncentrerer sig alene om justeringer i forholdet mellem departementet og Forsvarskommandoen. En tilpasning af departementets opgavevaretagelse i forhold til Forsvarskommandoen må dog også forventes få betydning for departementets opgavevaretagelse i forhold til de øvrige myndigheder på ministerområdet.

I gennemgangen er der fokuseret på fordele og ulemper i forhold til de principper for forswarets øverste politiske og militære ledelse, som blev identificeret ovenfor. Praktiske forhold vedrørende rationaliseringsgevinster og udgifter forbundet med eventuel samlokalisering vil blive behandlet efterfølgende i kapitel 6.

A. Tilpasning af opgavefordelingen – evt. med samlokalisering

Denne model kan sammenlignes med en klassisk departement/direktoratsmodel og ligger tæt op af en ren samlokalisering af de nuværende organisationer. Den adskiller sig dog derfra, ved at der sker en tilpasning af opgavefordelingen, så supplerende sagsbehandling og egentlig dobbeltarbejde kan reduceres.

Konkret indebærer det, at departementet organiseres i overensstemmelse med den nuværende funktionsbestemte opdeling. Kontorerne vil således i vid udstrækning have til opgave at matche Forsvarskommandoen ud fra den traditionelle opdeling i personel, materiel, etablissement, informatik, økonomi foruden de bredere opgaver vedrørende forsvarsplanlægning mv.

Der ændres således ikke umiddelbart på den nuværende arbejdsdeling, hvor Forsvarskommandoen udarbejder militærfaglige bidrag, der siden tilføres en politisk vinkel i departementet.

Der vurderes dog, at der ved en nøje gennemgang af opgaverne kan opnås rationaliseringer på de områder, hvor departementets opgaver i særlig grad handler om at kvalitetssikre Forsvarskommandoens produkter, eller hvor der er tale om deciderede driftsmæssige opgaver i departementet.

Det bør således konkret vurderes, om der er effektiviseringsmuligheder i forbindelse med en omlægning af sagsgange, eller om opgaverne i det hele taget bør løses i departementet. Såfremt der sker en større integration såvel fysik som indirekte ved tættere samarbejde, vil der formentlig kunne lægges flere opgaver over på Forsvarskommandoen til direkte forelæggelse for departementschefen og ministeren.

Det kunne eksempelvis overvejes at delegere ansvaret for koncernens IT-område til Forsvarskommandoen, hvorfra også departementets daglige IT-drift varetages. Ligeledes kan det overvejes at finde rationaliseringer i sagsgangen på personelområdet – eksempelvis vedrørende indstillinger om udnævnelser – og i tilknytning til sager vedrørende fx. indkøb og anlæg, som vil kunne færdigbehandles i Forsvarskommandoen for at reducere kvalitetstjek og supplerende sagsbehandling i departementet.

Forsvarskommandoen tilpasses i størrelse i overensstemmelse med planerne om oprettelse af funktionelle tjenester, men bevarer sin militærfaglige ekspertise i forhold til forsvaret. Forsvarschefen bevarer som etatschef en udstrakt autonomi vedrørende forsvarets forhold.

Hvis modellen inkluderer en samlokalisering vil der i kraft af den højere grad af personlig kontakt med forsvarsministeren og departementschefen, blive muliggjort en bedre information vedrørende forsvarets forhold til det politiske niveau og en klarere udmelding af politiske signaler til forsvaret.

Forsvarsministeren og departementschefen bevarer en vis distance til forsvarets operative forhold, men har mulighed for løbende at blive informeret om forsvarets forhold i kraft af en tættere kontakt til forsvarschefen.

Vurderet i forhold til de principper for organisering af forsvarets øverste politiske og militære ledelse, som blev identificeret ovenfor, har modellen både visse fordele og en række mangler.

Fordelene vedrører især principperne om entydig organisation og politisk kontrol, idet det indirekte i tilfælde af en samlokalisering bliver tydeligere, at Forsvarskommandoen og departementet er en del af samme organisation.

Til gengæld vil der ikke med en sådan model blive bibragt væsentligt nyt i forhold til den nuværende organisering, for så vidt angår behovet for kapacitet til strategisk planlægning og for at holde politisk fokus i departementet. Selve omfanget af departementets størrelse og kontrolvirksomhed vil endvidere kunne virke hæmmende for den politiske fokusering.

Ligeledes er der en risiko for, at der ikke ændres tilstrækkeligt i arbejdsdelingen mellem departementet og Forsvarskommandoen til at sikre de betydelige rationaliseringsmuligheder i de nuværende arbejdsgange. Dette vil dog i et vist omfang kunne imødegås ved en stram revidering af opgavefordelingen.

B. Politisk fokuseret departement og opblødning af skellet mellem departementet og Forsvarskommandoen

En anden model kan være at hente inspiration fra fx. Beskæftigelsesministeriet og Miljøministeriet, hvor departementerne er reduceret væsentligt, og der er sket en opblødning af skellet mellem departement og styrelse.

Det betyder, at departementet koncentrerer sig om strategiske og styringsmæssige opgaver, mens opgaver vedrørende drift og forvaltning af forsvaret i endnu højere grad end i dag forankres i Forsvarskommandoen. Modellen kan eventuelt kombineres med en samlokalisering.

Departementet vil således få en mindre størrelse end i dag, men dets virke vil være koncentreret om egentlig forsvarspolitik og overordnet ressourcestyling, og departementet kan med fokus herpå få en stærkere rolle på disse kerneområder. Hensigten hermed er at styrke departementet på de områder, hvor ministerens primære interesser ligger, og fokusere departementet på betjening af ministeren.

Forsvarskommandoen får på driftsområder en øget selvstændig rolle, og sagsbehandlingen i Forsvarskommandoen ændrer fokus, så den mere direkte kan anvendes i forhold til ministre, Folketinget mv. Strukturen bli-

ver i et vist omfang fladere end i dag, men adskiller sig fra en enhedsmodel ved at have en mere klart defineret kerne i organisationen.

Konkret kan det eksempelvis indebære, at departementet bygges op omkring to centre. Et udvidet forsvarspolitisk sekretariat/center og et ressourcestyringscenter. Hertil kommer et ministersekretariat og en intern personale/organisationsenhed.

Det forsvarspolitiske sekretariat/center koordinerer alle sager med direkte politisk betydning for ministeren. Virksomheden koncentrerer sig om overordnet koordinering indadtil i forsvaret og strategi opad og udad i forhold til regeringen og forligspartier. I internationale fora på højt niveau koordineres Forsvarsministeriets repræsentation fra dette center, uanset om det foregår i civilt eller militært regi.

I departementet skal endvidere indgå et ressourcestyringscenter som styrer nedad i systemet. Det skal dog ikke tage del i den almindelige forvaltningsmæssige sagsbehandling, som foregår nede i systemet, herunder Forsvarskommandoen. Ressourcestyringen skal således foregå på et helt overordnet plan, hvor departementet fra et overordnet politisk og bevillingsmæssigt synspunkt behandler fx aktstykker, og altså ikke går nærmere i detaljer omkring udformningen af anlægsprojekter, materielkontrakter mv. Denne side af sagen skal være beskrevet i tilgængelig form i Forsvarskommandoen.

Af samme grund skal der være kompetence i Forsvarskommandoen til at færdigbehandle sager, så de kan tilgå det politiske sekretariat eller eventuelt departementschefen direkte. Departementschefen fungerer som ministerens stedfortræder og nærmeste rådgiver. Der skal således ikke foregå kvalitetstjek/oversættelse af Forsvarskommandoens sagsbehandling i departementet, men alene være tale om politisk finjustering, hvis det er nødvendigt.

Ligeledes skal det være muligt for chefer og medarbejdere i Forsvarskommandoen at repræsentere ministeriet i møder, hvor det primært er den faglige vinkel, der skal sikres. Det skal både gælde i internationale fora og – i modsætning til i dag – i møder med andre ministerier.

Medarbejdere fra Forsvarskommandoen vil endvidere kunne deltage i møder på højere niveau i departementet uden at skulle referere igennem et fagkontor.

Forsvarschefen bevarer sin nuværende kompetence vedrørende forsvarets operative forhold, og departementet skal ikke i detaljer kontrollere tilrettelæggelsen af forsvarets daglige drift.

Ministeren kan dog hurtigt engagere sig i politiske sager i kraft af den mere direkte adgang til den forvaltningsmæssige ekspertise i forsvarsstaben, men har ikke fingrene nede i den daglige drift af forsvaret, og departementet kontrollerer heller ikke driftsopgaver så nøje som skitseret i model A. I forhold til de opstillede principper håndterer modellen således hensynet til armslængdeprincippet bedre end model A.

Modellen adresserer ligeledes ministerens behov for en samlet og styrket kapacitet vedrørende planlægning og ressourcestyring. Herved styrkes også det politiske fokus, idet der ikke i det daglige fokuseres på driftsopgaverne.

Til gengæld indebærer modellen, at departementet må give slip på en del af kontrollen i forhold til forsvarets almindelige drift. I tilknytning hertil vil der ske en reduktion af den fagspecifikke ekspertise i departementet med en vis informationsasymmetri på det tekniske område til følge.

Dette betyder dog ikke, at ministeren ikke bliver styrende i forhold til forsvarets ressourceudnyttelse. Tværtimod kan der netop fokuseres på overordnet styring fra departementets side i og med, at der fra Forsvarskommandoen leveres færdige produkter, som ikke kræver, at departementet afsætter for mange ressourcer til oversættelse og supplerende sagsbehandling.

I praksis vurderes det, at det på de områder, hvor den politiske interesse samler sig, bliver lettere at sikre, at ministerens visioner og politik bliver styrende, hvilket vil understrege, at der er tale om en samlet organisation.

C. Forsvarschefen integreres i et politisk fokuseret departement

En ændret ansvars- og opgavefordeling mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen kan i en videre form inkludere en egentlig integration af forsvarets øverste militære ledelse i departementet.

Det kan eksempelvis ske ved, at forvarschefen og et ledelsessekretariat integreres i departementet, mens størstedelen af Forsvarskommandoen – Forsvarsstaben – forbliver i Vedbæk. Der er således ikke inkluderet en yderligere samlokalisering i denne model.

Chefen for Forsvarsstaben gives større selvstændighed vedrørende driften af forsvaret, mens integreringen af forvarschefen i departementet betyder, at de overordnede strategiske og styringsmæssige kompetencer vil være samlet i departementet. Den konkrete forsvarsplanlægning vil dog ligge i Forsvarsstaben.

Man får således en organisation med én minister, en departementschef og en tilknyttet militærfaglig rådgiver i skikkelse af forvarschefen. Departementschefen fungerer fortsat som ministerområdets øverste administrative

chef og ministerens nærmeste rådgiver og stedfortræder, mens forsvarschefen fungerer som ministerens nærmeste militære rådgiver. Som følge af den organisatoriske sammenlægning af forswarets øverste politiske og militære ledelse bliver det samtidig lettere at fokusere den sagsbehandling, der retter sig mod den strategiske ledelse.

For at sikre, at den samlede politiske og militære ledelse bliver en strategisk ledelse og ikke overvejende en driftsledelse, er det oplagt at kombinere integreringen af forsvarschefen med en tilpasning af departementet efter samme kriterier som i model B.

Model C vil således indebære, at den integrerede strategiske ledelse koncentrerer sig om opgaver vedrørende ressourcestyring og planlægning og i forlængelse heraf har en særlig kapacitet til at behandle sager med stor politisk bevågenhed. Til gengæld får Forsvarsstaben en selvstændig rolle i den daglige drift, idet der etableres en mere direkte sagsgang fra Forsvarsstaben til den integrerede ledelse.

Konkret kan det udmøntes ved, at der, som beskrevet under model B, etableres to centre i departementet, som varetager henholdsvis planlægningsopgaver og ressourcestyringsopgaver. Dertil kommer ministersekretariat og en intern personale/organisationsenhed samt forsvarschefens ledelsessekretariat, der bistår forsvarschefen i den udadvendte virksomhed i forhold til forswarets enheder.

I departementets opbygning er der således flere ligheder end forskelle mellem model B og model C. De to modeller indebærer derfor også de samme fordele vedrørende planlægningskapacitet, ressourcestyring og politisk fokus. Forskellen vedrører således først og fremmest de forhold, der knytter sig til forsvarschefens integrering i departementet og til den eventuelle samlokalisering, som kan inkluderes i model B.

Integreringen af forsvarschefen i departementet indebærer umiddelbart, at model C har sin fordel i det tætte samspil mellem forsvarsministeren og forsvarschefen, mens den til gengæld har visse svagheder i forhold til entydighed og armslængde.

Paradoksalt nok kan modellen også meget tænkeligt resultere i, at forholdet mellem den militære og den politiske del af organisationen bliver mere eller mindre uændret i forhold til i dag og altså svagere end i model B.

Det kan således være tilfældet, hvis Forsvarsstaben de facto kommer til at indtage rollen som forswarets styrelsesniveau, mens forsvarschefen bliver opslugt i departementets struktur. Hermed vil det ikke være sikret, at skellet mellem forswarets øverste politiske og øverste militære ledelse opblødes. Tværtimod vil det blot betyde, at forsvarschefen bliver placeret på den anden side af skellet.

D. Sammenlægning af den øverste militære og politiske ledelse

Den mest vidtgående model af de her behandlede indebærer, at forsvarschefen og en større del af Forsvarskommandoen integreres i departementets ledelse.

En sådan ændring af forsvarrets øverste politiske og militære ledelsesstruktur vil i særlig høj grad afspejle nedbrydningen af skellet mellem politik og militærfaglighed som følge af blandt andet den internationale sikkerhedspolitiske udvikling.

Modellen kan eksempelvis i en reduceret form hente inspiration i Norge og indebære, at forsvarschefen med et ledelsessekretariat og de nuværende planlægningsfunktioner flyttes ind i departementet.

Man får således som i model C en organisation med én minister, en departementschef og en tilknyttet militærfaglig rådgiver i skikkelse af forsvarschefen. Forsvarschefen får dog i højere grad en dobbeltrolle, idet han udover at være ministerens nærmeste militære rådgiver, skal fungere som forvaltningschef og bindeled for forsvarrets underliggende myndigheder.

Konkret kan det ske ved, at Forsvarskommandoens planlægningsfunktioner lægges direkte ind i departementet, mens Forsvarschefen beholder et personligt ledelsessekretariat, som bistår ham i den udadrettede rolle.

Departementet vil få en opbygning med to til tre centre og minder derved om model B og C. I lighed med disse modeller vil departementet således blive styrket på områderne strategisk ledelse og planlægning. Med tilførslen af Forsvarskommandoens planlægningsstab vil der dog være en yderligere kompetence på dette område.

På den vis bliver der ikke formelt ændret ved forsvarschefens myndighed, men organisatorisk bliver det tydeligere, at der er tale om samlet organisation og ikke to organisationer med to chefer.

Departementets størrelse må forventes at blive større end i dag. Til gengæld vil Forsvarskommandoen kunne nedlægges, hvis der i tilgift til opbygningen af de funktionelle tjenester opbygges en tilsvarende struktur på det operative område.

I forhold til i dag bliver der i højere grad tale om en fælles strategisk ledelse vedrørende udvikling og planlægning, samtidig med at der sikres hurtige og effektive informations- og beslutningsveje mellem forsvarschefen og forsvarsministeren.

Principperne om en entydig organisation og om hurtig information må derfor forventes at blive adresseret mest effektivt i denne model. Samtidig

vil der ske en opgradering af departementets kapacitet udi planlægning og ressourcestyring.

I kraft af, at forsvarsstaben bliver en del af organisationen, er det dog sandsynligt, at departementet vil have en større interesse i at følge sager vedrørende forsvarets driftsopgaver, hvilket kan svække armslængdeprincippet.

Udfordringen vil være, at holde ministeren fri af problematiske enkeltsager på det operative niveau, idet forsvarsministeren vil have sværere ved at holde sig hævet over den daglige drift, som forsvarschefen vil være mere involveret i. Det kan yderligere blive vanskeliggjort af, at organisation vil få et mere militærfagligt præg end i dag.

Modellen forudsætter dog, at daglige driftsopgaver lægges ud til de nye funktionelle tjenester mv.

Endelig vil det kræve en nøje balancering af forsvarschefens rolle for at sikre, at han både kan fungere som rådgiver som en del af departementets organisation og som øverste chef for forsvaret som etat. Norge har endnu ikke udledt erfaringer med denne model.

5.4 Sammenfatning

Gennemgangen i kapitel 1-4 peger på, at det er muligt at styrke forsvarets øverste politiske og militære ledelse ved at ændre organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen.

En ændret organisering af det danske forsvars øverste politiske og militære ledelse kan hente inspiration i vores nabolande, men må dog først og fremmest tage udgangspunkt i det danske forsvars forhold og den danske forsvarsministers krav til ministerbetjeningen.

De krav, ministerbetjeningen stiller, skal være afgørende for de principper, departementet skal organiseres på baggrund af.

For at imødekomme flest mulig af disse principper kan det være hensigtsmæssigt at kombinere en ændret opgavefordeling mellem departementet og Forsvarskommandoen med en eller anden form for samlokalisering.

Der kan i den forbindelse peges på fire forskellige modeller:

- A. Tilpasning af opgavefordelingen evt. med samlokalisering
- B. Politisk fokuseret departement og opblødning af skellet mellem departementet og Forsvarskommandoen
- C. Forsvarschefen integreres i et politisk fokuseret departement
- D. Sammenlægning af den øverste militære og politiske ledelse

Modellerne B,C og D indebærer alle, at den aktuelle funktionsbestemte kontoropdeling i departementet forlades.

I forhold til de opstillede principper har modellerne hver deres styrker og svagheder. Disse er opsummeret i tabel 5.1.

Det skal understreges, at modellerne alene er tænkt som grove skitser for en ændret organisering. Afhængig af yderligere overvejelser og analyser af de skitserede modeller, kan man således forestille sig udviklingen af mellemvarianter af de beskrevne modeller.

Forud for en eventuel reorganisering vil der skulle gennemføres en detaljeret proces for konkret at implementere en ny struktur. Tilsvarende vil der skulle gennemføres en nøjere analyse af de fysiske forudsætninger, herunder lokaliteter, for de forskellige modeller. En sådan proces kræver et stort ledelsesmæssigt fokus og en solid forankring i alle dele organisationen. Den forudsætter imidlertid, at der er truffet en principbeslutning om den model, der skal være styrende for arbejdet.

Endvidere bør yderligere overvejelser om planerne for forswarets fremtidige struktur indgå i arbejdet for at sikre en overensstemmelse mellem ledelsesstrukturen og basisorganisationen.

Tabel 5.1. Foreslåede modeller styrker og svagheder i forhold til principperne for departementets fremtidige organisering

	Entydig organisati- on	Planlæg- ningskapa- citet	Ressource- styringskapa- citet	Politisk fokus	Armslæng- deprincip	Krisebered- skab	Information til deltagel- se i interna- tionalt samarbejde	Kapacitet til deltagel- teknisk information	Tilgængelig Politisk kontrol	
Model A	Styrkes ved samlokalisering, men vil organisatorisk minde om den nuværende ledelse	Styrkes ikke i forhold til den nuvæ- rende orga- nisation	Styrkes ikke i forhold til den nuvæ- rende orga- nisation	Styrkes ind- rekte, hvis der sker en reduktion i dobbeltar- bejde	Uændret	Styrkes ved samlokalisering	Styrkes ind- rekte ved samlokalisering, men sikres ikke organisatorisk	Uændret	Styrkes ind- rekte	
Model B	Styrkes på politiske og strategiske områder, men ikke vedr. driften	Styrkes. Hovedsage- lig vedrø- rende poli- tisk og stra- tegisk plan- lægning	Styrkes, idet departemen- tet kan kon- centrere sig om over- ordnet sty- ring, og indirekte ved at For- svarskom- mandoen arbejder udfra samme standarder som departe- mentet	Styrkes mar- kant i kraft af departe- mentets organisation	Styrkes	Styrkes. Særlig, hvis der bliver tale om samlokalisering	Sikres i et vist omfang organisatorisk og kan styrkes ved samlokalisering	Uændret, men kan formentlig varetages mere effek- tivt uden samme om- fang af ko- ordination	Svækkes umiddelbart, men sikres ved lettere adgang til Forsvares kommando- ens sagsbe- handlende led	Styrkes på politiske og strategiske områder

Entydig organisation	Planlægningskapacitet	Ressourcestyringskapacitet	Politisk fokus	Amslægningsprincip	Krisberedskab	Information	Kapacitet til deltagelse i internationalt samarbejde	Tilgængelig teknisk information	Politisk kontrol
Model C	<p>Kan blive svækket, hvis forsvarsstaben opfattes som den øverste militære ledelse</p> <p>Strykkes. Hovedsagelig vedrørende politisk og strategisk planlægning</p>	<p>Strykkes, idet departementet kan koncentrere sig om overordnet styring, og indirekte ved at Forsvarskommandoen arbejder ud fra samme standarder som departementet</p>	<p>Strykkes markant både i kraft af departementets organisation og ved, at forsvarschefens muligheder for at forstå de politiske præmisser og vilkår optimeres</p>	<p>Kan være uændret, hvis driftsformål afklares i forsvarsstaben, men kan også blive svækket, hvis forsvarschefen stilles til ansvar for driftsspørgsmål</p>	<p>Strykkes i kraft af samlokalisering</p>	<p>Strykkes i kraft af, at der fjernes et led, men kan blive påvirket negativt, hvis forsvarschefens foling med forsvarret svækkes</p>	<p>Uændret, men kan formentlig koordineres mere effektivt</p>	<p>Kan blive styrket, idet den øverste militærfaglige rådgiver placeres i departementet</p>	<p>Strykkes markant på hele forsvarrets område, men kan blive påvirket negativt, hvis forsvarsstaben overtager rollen som den øverste militære ledelse</p>
Model D	<p>Strykkes. Hovedsagelig i kraft af mere militærfaglig kompetence i departementet</p>	<p>Strykkes, idet departementet kan koncentrere sig om overordnet styring og har en mere direkte kon-takt til forsvarrets øverste forvaltning</p>	<p>Strykkes markant, idet departementet koncentrerer om strategi, planlægning og styring. Kan dog blive påvirket negativt, hvis det militærfaglige aspekt vejer for tungt i departementet</p>	<p>Kan blive svækket indirekte, hvis forsvarschefen ikke bliver holdt fri af forsvarrets driftsopgaver</p>	<p>Strykkes i kraft af samlokalisering</p>	<p>Strykkes markant</p>	<p>Uændret, men kan formentlig koordineres mere effektivt</p>	<p>Strykkes i kraft af store militærfaglig kompetence</p>	<p>Strykkes markant på hele forsvarrets område</p>

6. Økonomiske overvejelser

6.1 Rationaliseringsgevinster

En detaljeret beregning af rationaliseringsgevinster forbundet med hver af de skitserede modeller vil kræve grundige overvejelser vedrørende den fremtidige tilrettelæggelse af arbejdet og hver enkelt medarbejders opgaver samt en nøjagtig kortlægning af fremtidige udgifter forbundet med husets drift.

En afdækning af rationaliseringspotentialer må endvidere nødvendigvis tage den dybereliggende struktur med i beregningsgrundlaget for at undersøge, om rationaliseringerne i toppen ændrer funktionerne længere nede.

Der vil således skulle foretages en præcisering af den valgte model og en række analyser med præcise økonomiske beregninger, for en egentlig reorganisering indledes.

En sådan detaljeringsgrad ligger ud over rammerne for denne analyse og vil først kunne foretages i forbindelse med en konsolideret reorganiseringsplan.

Det er dog muligt at afdække potentielle rationaliseringsgevinster på et mere overordnet plan ved at opstille generelle betragtninger vedrørende de personalemæssige bevægelser, som vil kunne forventes i de fire modeller. Tilsvarende er det muligt at give overordnede skøn over de driftsmæssige besparelser i tilfælde af en samlokalisering i modellerne A, B og D.

Endelig hører det med, at det i forbindelse med enhver reorganisering er nødvendigt at opstille nogle ambitiøse mål for rationaliseringerne.

Rationaliseringspotentialer i de forskellige modeller knytter sig til forskellige aspekter. I model D vedrørende sammenlægningen vil rationaliseringerne skulle findes bredt i forhold til departementet og Forsvarskommandoen set samlet. I model A, B og C ligger rationaliseringspotentialer imidlertid først og fremmest i en tilpasning af departementets opgavevaretagelse og størrelse. Denne forskel må nødvendigvis afspejles i gennemgangen af rationaliseringsmulighederne.

Deri ligger ikke, at der ikke samtidig vil kunne findes rationaliseringsgevinster i Forsvarskommandoen. Tværtimod forudsættes det i model A, B og C, at Forsvarskommandoen i forbindelse med oprettelsen af de funktionelle tjenester reduceres til i alt ca. 250 årsværk.

Reduktionen i Forsvarskommandoen er planlagt uafhængig af en eventuel reorganisering af departementet. Den skal derfor ikke medregnes som en del af rationaliseringspotentialer forbundet med model A, B eller C.

Rationaliseringspotentialiet i de forskellige modeller er skønnet på baggrund af den aktuelle udgiftsfordeling på de overordnede opgaveområder i departementet – samt Forsvarskommandoen, for så vidt angår model D. I forhold til disse udgifter på hovedområder er der for hver model – bl.a. på baggrund af opgavebeskrivelsen i kapitel 3 og i den foretagne organisationsanalyse – gjort nogle antagelser om den procentvise rationaliseringsgevinst ved hver model.

Der er således tale om skøn, der skal tages med behørigt forbehold og ikke opfattes som præcise beregninger. Dog kan skønnene give en indikation af det omtrentlige niveau for rationaliseringspotentialiet og – ikke mindst – af forholdet mellem modellernes respektive rationaliseringspotentialer.

A: Tilpasning af opgavefordelingen evt. med samlokalisering

Model A indebærer, at der indføres fælles standarder for sagsfremstillingerne, så Forsvarskommandoens notater mv. ikke skal oversættes fra militær terminologi for at kunne indgå i departementets beslutningsprocesser. Det vurderes, at der herved vil kunne opnås en vis rationaliseringsgevinst.

På driftsområderne materiel, personelforvaltning, bygge- og anlæg samt juridiske spørgsmål vurderes der at være et besparelspotentiale på mindst 10 pct. af departementets ressourceforbrug ved at tilpasse sagsbehandlingen i Forsvarskommandoen til det, der efterspørges i departementet. Afhængig af hvor konsekvent der reduceres i den supplerende sagsbehandling, skønnes der at være rationaliseringspotentialer på op mod 20 pct. En rationalisering på 10 - 20 pct. på de angivne områder vil omtrent medføre en årsværksbesparelse på 5 - 10 pct. for det samlede departement, hvilket videre må have en afledt effekt på departementets indkøb af fx IT.

Den største rationaliseringsgevinst ved en ændret opgavefordeling ifølge model A vil dog kunne opnås ved at henlægge IT-virksomhed, dvs. IT-drift og IT-strategi, til Forsvarskommandoen. Her vurderes der at være et betydeligt rationaliseringspotentialer.

Modellen indebærer herefter, at departementet bygges op omkring ca. 130 årsværk. Forsvarskommandoen vil bestå af ca. 250 årsværk, og den samlede øverste militære og politiske ledelse vil således bestå af i alt ca. 380 årsværk.

Hvis modellen inkluderer en samlokalisering vil der endvidere kunne findes rationaliseringer ved en sammenlægning af de interne servicefunktioner, såsom IT-drift, kommunikationscenter, lønudbetaling, betjentstue og trykkeri. Rationaliseringsgevinsterne herved vurderes at andrage mindst 20 pct. af departementets og Forsvarskommandoens samlede ressourceforbrug på disse poster.

Tilsvarende vil der være besparelser på de større driftsposter såsom el, varme, vand, rengøring, renovation, vinduespolering, kantinedrift og vedligehold. De forbrugsrelaterede udgifter vedrørende el, varme og vand vil dog forudsætte en samlokalisering under samme tag.

Overvejelserne vedrørende rationaliseringspotentiale forbundet med model A er opstillet i tabel 6.1.

Tabel 6.1. Skønnet rationaliseringspotentiale forbundet med model A (mio. kr.)

Tiltag	Besparelse
Tilpasning af opgavevaretagelsen, særlig vedrørende driftsopgaver	3
Uddelegering af IT-funktioner til Forsvarskommandoen	7
<i>I alt vedrørende ændret opgavefordeling</i>	<i>10</i>
Servicefunktioner	4
El, varme, vand, vedligehold, renovation, rengøring, vinduespolering, kantinedrift, kommunikation, vagttjeneste mv.	6
<i>I alt vedrørende samlokalisering</i>	<i>10</i>
I alt inklusive samlokalisering	20

B: Politisk fokuseret departement og opblødning af skellet mellem departementet og Forsvarskommandoen

Model B har et større rationaliseringspotentiale end model A, idet en række opgaver vil kunne håndteres med færre ressourcer som følge af, at departementets fokus lægges på opgaver knyttet til politik og strategi samt ressourcestyring. Det indebærer et rationaliseringspotentiale dels vedrørende de opgaver, som forstærkes i departementet, og dels vedrørende de opgaver, som flyttes ud af departementet og i et vist omfang bortfalder.

De opgaver, der flyttes ud eller bortfalder, vedrører driftsopgaver indenfor først og fremmest IT, personelforvaltning, materiel og bygge- og anlæg. Sådanne opgaver vil med en organisering efter model B skulle varetages af Forsvarskommandoen eller de funktionelle tjenester.

Da Forsvarskommandoen i forvejen varetager opgaver på disse områder, vurderes en sådan opgavedelegering ikke at medføre et behov for yderligere ressourcer i Forsvarskommandoen. Det forudsætter dog, at Forsvarskommandoens input til departementet retter sig mod det politiske niveau. Reelt er der således tale om et hierarkisk lag, der skrælles af. På det driftsrelaterede område vurderes en reorganisering efter model B derfor at kunne medføre betydelige rationaliseringer.

Tilsvarende, men i lidt mindre omfang, vil der på det internationale område kunne spares et antal årsværk ved at opbløde den aktuelle opdeling mellem militært og politisk internationalt samarbejde, så der i højere grad kan trækkes på de samme personalemæssige ressourcer i tilrettelæggelsen af det internationale samarbejde, herunder i deltagelse i internationale møder. Det ressourceforbrug, der vedrører den omfattende koordine-

ringsvirksomhed, som foregår i den aktuelle organisation, vil således kunne reduceres.

Endelig vil der ved oprettelsen af de to centre, som indgår i model B, kunne høstes en vis rationaliseringsgevinst internt i departementet. Der vurderes således at kunne findes rationaliseringer vedrørende departementets ressourceforbrug indenfor økonomi, planlægning og internationale operationer som følge af rationalisering af opgavevaretagelsen, sammenlægning af journalfunktioner og fælles sekretariatsbetjening.

Modellen indebærer, at departementet bygges op omkring ca. 75-80 årsværk, som primært vil være fordelt på to store centre. Dertil kommer et ministersekretariat, departementschef, et internt sekretariat og nogle servicefunktioner. Forsvarskommandoen vil bestå af ca. 250 årsværk, og den samlede organisation vil således bestå af i alt ca. 325 årsværk.

Besparelserne på IT-indkøb vurderes i overensstemmelse med reduktionen i departementets omfang at være større end i model A – anslået ca. 25 pct.

Hvis model B kombineres med en samlokalisering vurderes der at være et større rationaliseringspotentiale på de større driftsområder end i model A, da der samlet set bliver tale om en mindre organisation.

Overvejelserne vedrørende model B er samlet i tabel 6.2.

Tabel 6.2. Skønnet rationaliseringspotentiale forbundet med model B (mio. kr.)

Tiltag	Besparelse
Reduktion i departementets ressourceforbrug ved uddelegering af opgavevaretagelsen vedrørende driftsopgaver, herunder IT	24
Reduktion i departementets koordineringsvirksomhed, herunder vedrørende internationalt samarbejde	6
Intern rationaliseringsgevinst i departementet i forbindelse med oprettelsen af to centre	3
<i>I alt vedrørende ændret opgavefordeling</i>	<i>33</i>
Servicefunktioner	5
El, varme, vand, vedligehold, renovation, rengøring, vinduespølering, kantinedrift, kommunikation, vagttjeneste mv.	7
<i>I alt vedrørende samlokalisering</i>	<i>12</i>
I alt inklusive samlokalisering	45

C: Forsvarschefen integreres i et politisk fokuseret departement

Ved en integrering i departementet af forsvarschefen og et ledelsessekretariat flytter i alt ca. 20 medarbejdere fra Forsvarskommandoen ind i departementet, mens den øvrige Forsvarsstab forbliver i Vedbæk.

Rationaliseringspotentialiet vedrører de samme områder som i model B, idet det forudsættes, at der finder en tilsvarende fokusering af departementets opgaver sted som i model B.

Da der ikke i denne model er inkluderet en samlokalisering, er der dog ikke den samme rationaliseringsgevinst knyttet til servicefunktioner og ejendomsdrift. Til gengæld vil der være færre etableringsudgifter, jf. nedenfor.

Model C adskiller sig fra model B ved, at departementet bliver lidt større, mens Forsvarskommandoen bliver tilsvarende mindre i forbindelse med, at der flyttes ca. 20 årsværk med forsvarschefen fra Vedbæk til København. Der vil igen være tale om en samlet øverste ledelse på ca. 325 årsværk fordelt på 230 i Forsvarskommandoen og ca. 95-100 i departementet.

Overvejelserne vedrørende model C er samlet i tabel 6.4.

Tabel 6.3. Skønnet rationaliseringspotentiale forbundet med model C (mio. kr.)

Tiltag	Besparelse
Reduktion i departementets ressourceforbrug ved uddelegering af opgavevaretagelsen vedrørende driftsopgaver, herunder IT	25
Reduktion i departementets koordineringsvirksomhed, herunder vedrørende internationalt samarbejde	5
Intern rationaliseringsgevinst i departementet i forbindelse med oprettelsen af to centre	3
I alt	33

D: Sammenlægning af den øverste militære og politiske ledelse

Ved en integrering i departementet af forsvarschefen, en planlægningsstab og et ledelsessekretariat flytter i alt ca. 80-100 medarbejder fra Forsvarskommandoen ind i departementet. Der vil i alt være tale om en samlet øverste ledelse på ca. 200 årsværk.

I vurderingen af rationaliseringspotentialiet må der fokuseres på den rationalisering, der opstår ved sammenlægningen alene. Det er dog en præmis for rationaliseringen ifølge model D, at der i forbindelse med sammenlægningen af de nævnte funktioner skrælles et lag af forsvarrets organisation.

Hvis der samtidig med sammenlægningen konstrueres en model, hvorefter de underliggende myndigheder refererer direkte til departementet, vil Forsvarskommandoen således kunne nedlægges.

Antages en sådan konstruktion, vil rationaliseringspotentialiet ved model D være større end i de andre modeller. Dette gælder selv om rationaliseringspotentialiet ikke direkte kan beregnes ud fra en sum af reduktionen i departementet og reduktionen i Forsvarskommandoen, idet der vil skulle føres funktioner ned i systemet fra Forsvarskommandoen til de værnssælles operative kommandoer.

I forhold til model B og C gælder de samme overvejelser vedrørende muligheden for at reducere opgaver vedrørende forsvarsets driftsområder.

På de mere overordnede strategiske områder og vedrørende ressourcestyringen må rationaliseringspotentialet imidlertid være større i model D, hvor forsvarschefen og forsvarsministeren umiddelbart vil kunne trække på de samme kompetencer inden for de nævnte områder.

Tilsvarende vil der i model D ligge et større potentiale for en betydelig rationaliseringsgevinst vedrørende sekretariatsopgaverne, herunder de interne personaleopgaver, som vil blive samlet i én enhed.

Endelig vil der med en samlet set mindre organisation end i model B og C kunne opnås større rationaliseringer for så vidt angår servicefunktioner, IT og ejendomsdrift.

Overvejelserne vedrørende model D er samlet i tabel 6.5.

Tabel 6.4. Skønnet rationaliseringspotentiale forbundet med model D (mio. kr.)

Tiltag	Besparelse
Reduktion i departementets ressourceforbrug ved uddelegering af opgavevaretagelsen vedrørende driftsopgaver, herunder IT	26
Reduktion i Forsvarskommandoens og departementets aktuelle samlede ressourceforbrug vedrørende strategiske områder og ressourcestyring, idet den samlede ledelse trækker på samme kompetencer	37
Reduktion i Forsvarskommandoens og departementets aktuelle samlede ressourceforbrug vedrørende sekretariatsfunktioner	7
<i>I alt vedrørende ændret opgavefordeling</i>	70
Servicefunktioner	8
El, varme, vand, vedligehold, renovation, rengøring, vinduespølering, kantinedrift, kommunikation, vagttjeneste mv.	8
<i>I alt vedrørende samlokalisering</i>	16
I alt inklusive samlokalisering	86,0

De anslåede rationaliseringsgevinster ved hver af modellerne er opstillet i model 6.5.

Tabel 6.5. Skønnet rationaliseringsgevinst forbundet med modellerne (mio. kr.)

Mio. kr.	Model A	Model B	Model C	Model D
Som følge af opgavetilpasning	10	33	33	70,0
Ved samlokalisering	10	11	-	16,0
I alt	20	45	33	85

6.2 Udgifter forbundet med eventuel samlokalisering

Som i forbindelse med rationaliseringsgevinster gælder det for udgifterne forbundet med flytning mv., at en nærmere afdækning af økonomien forbundet med hver af de fire modeller vil kræve en undersøgelse, der stikker dybere end det er muligt at komme i denne analyse.

Der knytter sig således en række ubekendte til fx. lokaliseringen, behovet for ombygninger, sikkerhedsforanstaltninger mv.

Det er derfor nødvendigt at opstille visse forudsætninger og nogle grove beregningsnøgler for at kunne give et helt overordnet skøn over udgiftsniveauet ved modellerne. Det vil naturligvis indebære en stor usikkerhed omkring tallene, men det vil trods alt være muligt at give en indikation af udgifterne, herunder ikke mindst af udgiftsforholdet modellerne imellem.

Som overordnet forudsætning er først og fremmest lagt, at Forsvarsministeriets departement skal være placeret i nærheden af Slotsholmen. Det følger heraf, at det vil være mest nærliggende at tage udgangspunkt i en model, hvori departementets nuværende bygning, Holmens Kanal 42, indgår, idet det muliggør en fortsat udnyttelse af de allerede foretagne investeringer i kommunikation og sikkerhed.

Det betyder, at en eventuel samlokalisering, hvis der ikke er plads til den samlede øverste ledelse i Holmens Kanal 42, vil indebære, at en af naboejendommene inkluderes. Det forudsætter, at andre institutioner kan flyttes.

For så vidt angår beregningsnøglerne har Slots- og Ejendomsstyrelsen anslået et nøgletal på 50.000 kr. for engangsudgifterne forbundet med flytning af ét årsværk. Heri er inkluderet, at en del af flytningerne vil være fra Vedbæk til København, mens en anden del skal flyttes internt i København.

Afledte flytninger er alene estimeret i første led, hvilket indebærer, at der ikke er beregnet udgifter til yderligere rokeringer, som måtte blive nødvendige. Det svarer til, at de institutioner, der eventuelt skal flytte for at give plads til den nye samlokaliserede ledelse, kan flytte til ledige, istandsatte lokaler på samme huslejeniveau.

På baggrund af ovenstående betragtninger om med behørig forbehold kan der opstilles følgende skøn over flytteudgifterne forbundet med de fire modeller:

A: Tilpasning af opgavevaretagelsen evt. med samlokalisering

Modellen kan indebære, at der skal findes lokaler til ca. 375 medarbejdere nær Slotsholmen. Departementets aktuelle lokaler i Holmens Kanal 42 (plus en mindre del af Holmens Kanal 22) kan langt fra rumme så mange medarbejdere, og der er derfor behov for at udvide Forsvarsministeriet til at inkludere en af de nærliggende ejendomme.

I forbindelse hermed vil der skulle flyttes netto ca. 225 årsværk fra Forsvarskommandoens bygning i Vedbæk, men det er sandsynligt, at flere af departementets også vil blive omfattet af flytningerne. Det anslås således,

at modellen vil medføre flytninger for ca. 275 af Forsvarsministeriets medarbejdere. Dertil kommer flytning i første led af de 225 årsværk, som skal give plads til Forsvarskommandoens årsværk.

I alt vil der således blive tale om en flytning af ca. 500 årsværk, hvilket på baggrund af Slots- og Ejendomsstyrelsens nøgletal kan anslås til at indebære en engangsudgift på ca. 25 mio. kr.

Udgifter til istandsættelse af relevante lokaler i forbindelse med udflytning er på baggrund af skøn fra Slots- og Ejendomsstyrelsen anslået til ca. 10 mio. kr. Det skal bemærkes, at beløbet ikke rummer udgifter til særintallationer eller særlig forhøjet sikkerhed.

Den fremtidige husleje vil være ca. 20 mio. kr. pr. år, svarende til en huslejestigning på ca. 11 mio. kr.

Til gengæld kan der opstå mulighed for, at Forsvarskommandoens bygning i Vedbæk kan sælges for et beløb mellem 100 og 200 mio. kr.

B: Politisk fokuseret departement og opløsning af skellet mellem departementet og Forsvarskommandoen

Ved samlokalisering indebærer modellen, at der skal findes lokaler til ca. 325 medarbejdere nær Slotsholmen. Det betyder som i model A – dog i mindre omfang – at en af naboejendommene skal inkluderes.

I forbindelse med flytningen skal netto 175 medarbejdere flyttes fra Vedbæk til København. Grundet de store omstruktureringer må dog forventes en større omflytning, som kommer til at berøre henved 300 medarbejdere. Dertil kommer ca. 175 afledte flytninger for at give plads til nettobevægelsen fra Vedbæk.

I alt vil der således være tale om en flytning af ca. 475 medarbejdere, hvilket på baggrund af Slots- og Ejendomsstyrelsens nøgletal kan anslås til at indebære en engangsudgift på ca. 24 mio. kr.

Udgifter til istandsættelse af relevante lokaler i forbindelse med udflytning er på baggrund af skøn fra Slots- og Ejendomsstyrelsen anslået til ca. 10 mio. kr. Igen skal det bemærkes, at beløbet ikke rummer udgifter til særintallationer eller særlig forhøjet sikkerhed.

Den fremtidige husleje vil være ca. 18 mio. kr. pr. år, svarende til en huslejestigning på ca. 9 mio. kr.

I lighed med i model A kan der til gengæld opstå mulighed for, at Forsvarskommandoens bygning i Vedbæk kan sælges for et beløb mellem 100 og 200 mio. kr.

C: Forsvarschefen integreres i et politisk fokuseret departement

Model C indebærer alene en flytning af ca. 20 årsværk fra Vedbæk til København. Disse 20 årsværk vil kunne indpasses i departementets nuværende lokaler uden større behov for ombygninger, idet der vil blive skabt plads til den nye enhed ved en samtidig rationalisering af departementets organisation.

Flytteudgifterne vil ud fra et nøgletal på 50.000 kr. andrage ca. 1 mio. kr. Huslejen vil være uændret.

D: Sammenlægning af den øverste militære og politiske ledelse

Modellen indebærer, at der skal findes lokaler til ca. 200 medarbejdere nær Slotsholmen, mens Forsvarskommandoen kan nedlægges.

De 200 medarbejdere kan ikke være i departementets nuværende lokaler, hvorfor en af naboejendommene må inkluderes i modellen. Da der er tale om en egentlig sammenlægning må tæt ved alle 200 involverede medarbejdere forventes at blive berørt af flytningen. Hertil kommer de medarbejdere – anslået ca. 50-75 – som skal flyttes for at give plads til den nye organisation.

I alt forventes ca. 250 flytninger i forbindelse med model D. Det svarer ud fra det valgte nøgletal til en flytteudgift på 12,5 mio. kr. Udgifter til istandsættelse af relevante lokaler i forbindelse med udflytning er på baggrund af skøn fra Slots- og Ejendomsstyrelsen anslået til ca. 6,5 mio. kr. ekskl. udgifter til særinstallationer og særlig forhøjet sikkerhed.

Den fremtidige husleje skønnes at være ca. 11,5 mio. kr. pr. år, svarende til en huslejestigning på ca. 2,5 mio. kr.

Model D indebærer akkurat som model A og B, at Forsvarskommandoens bygning i Vedbæk vil kunne anvendes til andet formål eller frasælges².

6.3 Sammenfatning

Ovenstående overvejelser vedrørende udgifterne forbundet med modelerne er gengivet i tabel 6.6.

Tabel 6.6. Anslåede udgifter forbundet med samlokalisering (mio. kr.)

Mio. kr.	Model A	Model B	Model C	Model D
Anslået etableringsudgift*	35	34	1	19
Anslået huslejestigning	11	9	0	19
Mulig indtægt fra ejendomssalg	100-200	100-200	0	100-200

*: Der er ikke skønnet over udgifter til sikkerhedsinstallationer mv.

² Det overvejes eksempelvis at placere en af de fremtidige funktionelle tjenester i dele af bygningen i Vedbæk.

Som det fremgår er der en vis forskel i de økonomiske konsekvenser forbundet med de opstillede modeller.

Det har dog været et grundelement i forbindelse med analysearbejdet, at det ikke primært skulle være usikre økonomiske overvejelser, der dannede grundlaget for en eventuel ændring af organiseringen af forsvarrets øverste politiske og militære ledelse.

Set i forhold til de overvejelser vedrørende principper, der skal være opfyldt for bedst at støtte ministeren, er de økonomiske konsekvenser – både rationaliseringsgevinsterne og etableringsudgifterne – således af underordnet betydning.

Kommissorium for analyse af organiseringen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen

Baggrund

Det fremgår af det supplerende regeringsgrundlag, Vækst Velfærd Fornyelse II, at regeringen sidst i 2003 vil præsentere et beslutningsgrundlag for et kommende forsvarsforlig, der tager højde for de ændrede betingelser, som forsvarrets virke er underlagt.

I den forbindelse anføres det, at:

"Der må forudses en reduktion af stabs- og støttestrukturen til det niveau, der netop er nødvendigt for at understøtte de operative kapaciteter, hvis relative andel af bevillingerne må forventes at stige."

Reduktion i stabs- og støttestrukturer søges bl.a. opnået ved at undersøge rationaliseringsmuligheder i form af sammenlægning af myndigheder, omplacering af opgaver mv.

Der har endvidere vist sig et behov for at styrke økonomistyringen i forsvaret og for at understøtte informationsudveksling mv.

Det er på den baggrund besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal analysere arbejds- og opgavefordeling mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen, herunder muligheden for samlokalisering.

Formål

Arbejdsgruppen nedsættes med det formål at analysere Forsvarsministeriets og Forsvarskommandoens opgaveløsning, herunder kortlægge eventuelt dobbeltarbejde og komme med anbefalinger vedrørende eventuelle ændringer hertil, herunder muligheder for samlokalisering af de to myndigheder.

Opgave

Arbejdsgruppen skal udarbejde en redegørelse, der

1. beskriver opgavefordelingen mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen i dag
2. beskriver organiseringen af tilsvarende funktioner/myndigheder i andre lande
3. identificerer eventuelle områder, hvor der finder dobbeltarbejde sted i forholdet mellem Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen
4. beskriver mulige ændringer i Forsvarsministeriets departementets og Forsvarskommandoens opgaver og organisation i den kommende forligsperiode

5. belyser bl.a. politiske, militære, administrative, organisatoriske, personalemæssige og kommunikationsmæssige fordele og ulemper ved de skitse-rede muligheder
6. i lyset af 4) og 5) afdækker mulige rationaliseringsgevinster ved ændret arbejdsdeling og samlokalisering – herunder belyse udgifter forbundet hermed

Sammensætning

Arbejdsgruppen refererer til DC-følgegruppen tilknyttet AG05.

Udvalget sammensættes af to repræsentanter fra Statsministeriet, tre repræsentanter fra Forsvarsministeriets departement, to repræsentanter fra Forsvarskommandoen, en repræsentant for Udenrigsministeriet samt to repræsentanter fra Finansministeriet.

Finansministeriet varetager formandskabet i arbejdsgruppen, der betjenes af et sekretariat bestående af Forsvarsministeriet og Finansministeriet.

Arbejdsgruppen kan om nødvendigt indhente bistand fra eksterne konsulenter.

Terminer

Arbejdsgruppen nedsættes umiddelbart og afgiver sin redegørelse senest den 1. december 2003.