

## ÅBENT BREV TIL FOLKETINGETS FORSVARSUDVALG

Kontreadmiral Jørn Olesen

10. juni 2012

### FORSVARSCHEFSSTILLINGEN AMPUTERES

Den første redegørelse fra den arbejdsgruppe under Forsvarsministeriet, der skulle se nærmere på forsvarschefens organisatoriske placering og præcise ansvarsområde, er netop kommet. Det er et vigtigt papir, da det vil være medbestemmende for om ledelsen og styringen af militære forhold i en situation, hvor landet er i krig, skal koncentreret yderligere ved civile i Forsvarsministeriets departement på bekostning af de militæres ansvar og indflydelse. Det er samtidig det centrale spørgsmål, man fra politisk side vil skulle forholde sig til i det videre forløb.

Fornuften i Forsvarsministerens foretrukne integrerede model, hvor forsvarschefsstillingen amputeres, er dog højst tvivlsom.

Redegørelsen vil tillige være medbestemmende for om der kan spares noget personale her og der. Det kaldes i dag "fokuseret administration". Kan der det, skal det selvfølgelig gøres. Udgangspunktet må imidlertid være den rette ansvars- og opgavefordeling i ledelsen, herunder mellem den civile og den militære side.

Redegørelsen er et konceptuelt og spinkelt embedsmandspapir. Forsvarsministeriet har i arbejdet fået bistand fra Stats- og Finansministeriet. Man fornemmer, hvem og hvad der har svinget taktstokken og bestemt formuleringerne. Specielt for Forsvarskommandoens folk må arbejdet have været op af bakke. De har været i mindretal og har indtil for nylig ikke haft en rigtig forsvarschef til støtte og bakke op. De civile i centraladministrationen har i endnu højere grad end normalt haft "the upper hand".

Redegørelsen er specielt bemærkelsesværdig ved, at den hverken rummer økonomiske konsekvenser, detaljerede modeller eller konkrete anbefalinger. Der gås som ønsket i kommissoriet ikke længere end til en svag skitsering af fordele og ulemper ved de 3 valgte modeller. Set med nutidens øjne kan det ikke kaldes et beslutningsgrundlag.

Forsvarets Efterretningstjeneste er holdt udenfor arbejdet. Det militære, der er tilbage her, er allerede under tung civil dominans. Hjemmeværnets ledelse er forunderligt nok heller ikke ønsket behandlet.

Redegørelsen indledes med en beskrivelse af den nuværende organisering med en relativ klar ansvars- og opgavefordeling mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommando mv. Ca. 150 ansatte i departementet og ca. 350 i kommandoen, i alt ca. 500. Under Forsvarskommandoen, der har forsvarschefen i spidsen, diverse koncernfælles funktionelle tjenester for materiel, personel, bygge- og etablering, it, regnskab mv.

Forsvarsministeriet har løbende tilpasset sin organisation, men har i dag nogenlunde samme størrelse som under den kolde krig. Der er dog flere civile chefer på højere niveau end dengang. Den militære ledelse i og under Forsvarskommandoen har gennemgået flere omkalfatringer senest i 2004-2006, hvor den ved oprettelsen af de koncernfælles funktionelle tjenester blev fundamentalt omlagt, centraliseret og reduceret væsentligt, også på de højeste niveauer.

Redegørelsen har også en beskrivelse af forsvarets øverste ledelse i nogle af de lande, vi normalt sammenligner os med. Det er godt, da debatten herom så vil kunne finde sted på et bedre grundlag end hidtil. Man har fx ofte talt om Pentagon-modellen som om den er en sammenlægning mel-

lem det, der svarer til ministerium og Forsvarskommando her i landet. Det er ikke tilfældet. Pentagon er alene en geografisk samplacering af ministerium og de mange forskellige militære stabe mv.

En samplacering er klart en fremragende idé, også her i landet.

Landene er organiseret meget forskelligt, hver formentlig baseret på deres egen historiske udvikling. Det er svært at få øje på noget land, der gør det mere regulært og med færre hoveder og en klarere struktur, end vi allerede gør.

I de lande, der er vant til at føre krig, er den øverste militære ledelse helt tæt på den politiske side. Det gælder specielt i USA og Storbritannien, men det gælder også i Holland og Norge.

I Storbritannien, Holland og Norge har man mere eller mindre integrerede modeller med forsvarschefen i dobbeltrolle som ministerens militære rådgiver og som militær chef med bredt ansvar for den militære struktur og indsættelse. I Norge er forsvarschefen også styrelseschef. I Storbritannien er departementschefen og forsvarschefen ligestillede. Ingen af landene har amputeret forsvarschefens ansvar i en grad, som der lægges op til i den model, der anbefales af forsvarsministeren.

Arbejdsgruppen har valgt 3 modeller til vurdering, model A, B og C. Model A og B er begge en tilpasning af den eksisterende struktur med en Forsvarskommando med en forsvarschef i spidsen som selvstændig myndighed under Forsvarsministeriet. Forsvarschefen bevarer i begge modeller helhedsansvaret for den militære struktur mv. og står fortsat til ansvar over for Forsvarsministeren. I model B er der udover tilpasningen også tale om en geografisk samplacering. Kun Model C, der anbefales af forsvarsministeren, vil blive kommenteret her.

I denne model integreres forsvarschefen og forsvarsstaben i et forstærket departement, og Forsvarskommandoen nedlægges som konsekvens heraf. Forsvarschefen placeres i departementet på afdelingschefsniveau sammen med 3 andre chefer, formentlig civile. Forsvarschefen vil her over for departementschefen have ansvar for operationer, kommando over værnene samt i uændret omfang varetage funktionen som øverste militærfaglige rådgiver for forsvarsministeren og regering. Forsvarschefen vil have et linjeansvar for operationssøjlen samt et særligt funktionelt ansvar for militære spørgsmål – på tværs af departementet. Han bistås i den funktionelle rolle af det samlede departement.

Forsvarschefens nuværende stilling som selvstændig styrelseschef med helhedsansvar for det militære forsvar direkte over for ministeren inden for politisk fastsatte rammer vil herved blive grundigt amputeret. Han vil blive underlagt departementschefen, og ansvaret for den militære strukturs organisation, udrustning (materiel), bemanning, planlægning, udvikling og økonomi mv. vil i vid udstrækning blive placeret ved andre chefer direkte under departementschefen.

Forsvarschefen vil groft sagt blive begrænset til overordnet operativ indsatsleder. Han vil ikke længere kunne kaldes styrelseschef og helhedsansvaret for den militære virksomhed, herunder nationale og internationale operationer og støtteorganerne hertil, vil alene være departementschefens. Forsvarschefen vil dermed heller ikke længere alene kunne stå som garant over for forsvarrets ansatte og for den politiske side for at militære indsatser og operationer mv. udføre bedst muligt og under størst mulig hensyntagen til de militærfaglige forhold.

Forsvarets økonomistyring har været uhyggelig central for overvejelserne. Den har over mange år mødt megen kritik, senest bl.a. fra Statsrevisorerne. Set herfra er økonomistyringen rimelig, omstændighederne taget i betragtning. Det er svært - for ikke at sige umuligt - på forhånd at vide, hvad det koster at føre krig. Den bureaukratiske udfordring er der vist ikke noget land, der hidtil har løst, og det har man kæmpet med i hvert fald siden Hertugen af Wellington førte krig mod Napoleon på den iberiske halvø i begyndelsen af 1800-tallet. Der er dog fortsat plads til forbedringer i økonomistyringen, der primært køres af civile.

Projektstyringen i forsvaret, herunder af større materielanskaffelser, er set herfra heller ikke ringere end i andre dele af den offentlige sektor. Tværtimod. Enkelte dårlige forløb kan beklageligvis aldrig helt undgås, heller ikke i forsvaret.

En mere realistisk ambition for økonomistyringen er nok en del af vejen frem. Det må prioriteres, om man vil bruge kræfterne på at føre krig eller på at forvalte 25-ørerne. Det er i øvrigt svært at tro, at økonomi- og projektstyring skulle blive bedre i den anbefalede model med de diffuse ansvarsforhold i det integrerede departement.

Tankerne om at aflaste den militære ledelse for en del af ansvaret for tilrettelæggelsen af økonomistyringen og for bygge- og etablisementsområdet synes rigtig. Den slags bør den øverste militære ledelse ikke bruge mange kræfter på. Det skal bare fungere. Man må dog gøre sig klart, at det fortsat bør være den militære ledelse, der prioriterer og bestemmer de tildelte midlers anvendelse, også på bygge- og anlægsområdet. Behovet her bestemmes af de militæroperative behov og af den militære struktur og bør ikke afgøres andetsteds.

Der er ikke tvivl om, at der i dag er behov for et forbedret samvirke og for at forsvarschefen kommer tættere på ministeren. Alt andet lige bør der derfor gås efter en integreret og fuldt samplaceret organisation.

Ved valg af ny model, bør det dog især haves for øje, at den nuværende organisation, trods friktion i toppen i enkelte sager, rettidigt og fleksibelt har produceret og indsat særdeles anvendelige, fremragende, dygtige og professionelle militære enheder. Den evne må ikke sættes over styr ved en diffus ansvarsfordeling i toppen i en ny organisation.

Skal denne evne bevares, må forsvarschefen langt hen af vejen beholde det ansvarsområde, de opgaver og de referencer han har i dag, både som ministerens militære rådgiver og som styrelseschef. Model C er derfor at gå for vidt. Den vil muligvis give forsvarsministeren og departementschefen en hurtigere reagerende og mere styrbar ledelsesstruktur. Men kun muligvis, da der er rigtig mange vanskelige snitflader og diffuse ansvarsforhold i en sådan integreret organisation. Men den vil næppe give landet et bedre militært forsvar, da den militære ledelsesside amputeres afgørende. Modellen vil samtidig give både departementschefen og ministeren langt flere detaljer og langt mere drift- og koordinering at se til end i dag. Det er næppe klogt. Der er mere end nok at tage sig af på højeste niveau allerede. Der vil heller ikke længere være ministeriel armslængde til allehånde store og små beslutninger i forsvaret. Endelig vil modellen heller ikke give større åbenhed. Korrespondance og dialog mellem den civile og den militære side på højeste niveau, herunder den militærfaglige indstilling og rådgivning, vil blive interne papirer i det integrerede departement. Det vil herved kunne undtages fra aktindsigt. Allerede i dag er der i Forsvarsministeriet ubalance mellem den åbenhed, man reklamerer for udadtil, og den åbenhed, der udvises i praksis, fx i relation til arbejdet med forberedelse af et nyt forsvarsforlig.

Set herfra bør der etableres en fuldt samplaceret – også gerne integreret - organisation med en stærk forsvarschef, der langt hen af vejen beholder det ansvarsområde, de opgaver og de referencer han har i dag, både som ministerens militære rådgiver og som styrelseschef for forsvaret.

Forsvarsministeren er i dag ifølge forsvarsloven højeste ansvarlige myndighed for det militære forsvar, og forsvarschefen har under ansvar over for ministeren kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt organer til støtte for det militære forsvar. Det er kloge ord, der ikke bør ændres. Forsvarschefen er som den øverste militære chef på vegne af Folketing og Regering ansvarlig for at sende landets sønner og døtre i krig. Forsvarschefens reference og ansvar til Forsvarsministeren, som beskrevet i forsvarsloven i dag, må derfor fastholdes, jf. tillige mit åbne brev til Forsvarsudvalget af 15. februar og min kronik i Berlingske Tidende den 25. februar 2012.

Behovet for modernisering af forsvarets ledelse, herunder især for korte beslutningsveje og hurtig og præcis ledelsesinformation, kræver imidlertid mere end en snæver organisatorisk tilgang. Ministeren er den 11. marts i en avis citeret for at sige "Jeg er forsvarsminister, og har jeg brug for et militært råd, går jeg til militærfolk, og har jeg brug for et juridisk råd, går jeg til mine jurister, og har jeg brug for et kommunikationsråd, går jeg til mine pressefolk. Så enkelt er det." Mere kompliceret er en del af svaret måske ikke. PC'en, smartphones og e-mail er opfundet. Der savnes dog belæg for, at minister og departementschef også i praksis har fulgt denne enkle tilgang. Tag blot forløbene om udsendelse af flyvevåbnets mobile radar til Afghanistan, om ansættelse af ny forsvarschef

og for så vidt også i den her aktuelle problemstilling om forsvarschefens placering mv.. En væsentlig del af svaret på Forsvarsministerens aktuelle udfordringer er i hvert fald ubetinget, at Forsvarsministerium og den militære side tillidsfuldt og under respekt for hinandens opgaver og roller taler ordentligt sammen og om hinanden, for nu at sige det kort. Der er desværre ikke nok i den foreliggende redegørelse, der trækker i den retning. Den primære ambition synes at være at svække og undertrykke det militære ansvar og det militære synspunkt. Det forstår jeg ikke. Og det vil næppe give landet et bedre militært forsvar.

Når jeg ser mig rundt i landet i dag, ser jeg i øvrigt ikke belæg for at hævde eller tro på at civil offentlig ledelse, herunder forandringsledelse, skulle være bedre for forsvaret end militær ledelse. Snarere tværtimod. Militær ledelse er i hvert fald billigere. Samtidig kan de militære om fornødent gå i krig. Det er vel det, forsvaret går ud på.

Man må heller ikke forveksle demokratisk kontrol med forsvaret med civil ledelse af militære forhold. Dansk forsvar er lykkeligvis under solid demokratisk kontrol. Forsvaret er ikke en stat i staten, og også militærfolk er solide demokratiske samfundsborgere.

Der må en ny tilgang på bordet.

*Jørn Olesen*

Jørn Olesen  
kontreadmiral  
pensioneret