

April 2012

Redegørelse fra arbejdsgruppe  
om  
modernisering af ledelsen af forsvaret

## INDHOLD

INDLEDNING .....	3
1. DEN NUVÆRENDE STRUKTUR OG DENS UDFORDRINGER .....	4
1.1 De sikkerhedspolitiske rammevilkår .....	4
1.2 Generelle principper bag centraladministrationens organisering .....	5
1.3 Organiseringen af ledelsen af forsvaret – baggrund .....	9
1.4 Den nuværende organisering af ledelsen af forsvaret .....	11
1.5 Forventninger til en fremtidig organisering i lyset af eksisterende udfordringer .....	17
2. ANDRE NATO-LANDES ORGANISERING .....	25
2.1 Hovedtræk af organiseringer i andre NATO-lande .....	25
2.2 Nederlandene .....	27
2.3 Norge .....	29
2.4 Storbritannien .....	31
2.5 Sammenfatning af beskrivelser af andre NATO-lande .....	34
3. MODELLER FOR EN GRUNDLÆGGENDE ÆNDRET STRUKTUR .....	35
3.1 Opstilling af modeller .....	35
3.2 Særlige hensyn ved modelopstillingen .....	36
3.3 Beskrivelse og vurdering af model A (opgavetilpasning mv.) .....	39
3.4 Beskrivelse og vurdering af model B (geografisk samling) .....	45
3.5 Beskrivelse og vurdering af model C (integration) .....	48
3.6 Sammenfatning af vurderingen af modeller .....	55

### Bilag:

1. Kommissorium for arbejdsgruppe om modernisering af ledelsen af forsvaret.
2. Illustration af Forsvarsministeriets nuværende organisering.
3. Illustration af Forsvarskommandoens nuværende organisering.

## INDLEDNING

Regeringen besluttede den 29. november 2011 at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe med den opgave at "opstille mulige modeller for en grundlæggende ændret struktur af ledelsen af forsvaret og vurdere disse modeller i forhold til ønsket om en koordineret og effektiv ressourceudnyttelse og opgavevaretagelse, herunder en yderligere forbedret økonomistyring", jf. kommissoriet.

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at "Den eksisterende indretning af forsvarets ledelse (...) opfylder ikke længere i tilstrækkelig høj grad behovet for effektiv og præcis styring af forsvarets opgaver og ressourceforbrug (økonomistyring), korte beslutningsveje samt behovet for hurtig og præcis ledelsesinformation vedrørende både militære og civile aspekter". Det fremgår også af kommissoriet, at "der inden for de kommende år skal ske en ikke uvæsentlig omprioritering fra forsvaret. Det forekommer derfor også i den forbindelse hensigtsmæssigt at se på mulighederne for en effektivisering af forsvarets øverste ledelseslag."

Kommissoriet beskriver et arbejde i to faser, hvor første fase fokuserer på den øverste ledelse af forsvaret, mens anden fase fokuserer på den underliggende myndighedsstruktur. Denne redegørelse dækker arbejdet i første fase. Ved den øverste ledelse af forsvaret forstås Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen. Hjemmeværnet er en del af det samlede forsvar, men er en selvstændig myndighed underlagt departementet på linje med Forsvarskommandoen. Hjemmeværnskommandoen har ikke været en del af analysens første fase.

Redegørelsen har følgende struktur:

I kapitel 1 beskrives den nuværende struktur med udgangspunkt i en overordnet beskrivelse af udviklingen i de sikkerhedspolitiske rammevilkår. Kapitel 1 beskriver tillige de udfordringer, som den nuværende struktur står overfor, samt de ønsker til forbedringer, som knytter sig til en ændret struktur. Disse kan sammenfattes i tre overordnede målsætninger for moderniseringen af ledelsen af forsvaret: 1) Styrket beslutningsproces og implementering, 2) forbedret økonomistyring og 3) øget synergi og effektivitet. Dertil kommer en beskrivelse af de stående krav til ledelsen af forsvaret i lyset af forsvarets funktion som et sikkerhedspolitisk redskab, som fortsat vil skulle tilgodeses.

I kapitel 2 beskrives hovedtræk i andre NATO-landes organisering – defineret som forholdet mellem den øverste politiske og militære ledelse. Arbejdsgruppen har fokuseret særligt på organiseringen i Nederlandene, Norge og Storbritannien. Der er tale om lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Derudover er de valgt, fordi de er tætte samarbejdspartnere på det forsvarspolitiske område, men har organiseret deres strukturer på måder, som adskiller sig fra den danske.

I kapitel 3 opstilles tre modeller, der gradvist mere grundlæggende ændrer strukturen af ledelsen af forsvaret. Arbejdsgruppen har ikke haft til opgave at anbefale én model frem for andre, hvorfor redegørelsen alene vurderer fordele og ulemper ved modellerne i forhold til de identificerede ønsker om forbedringer og de stående krav til ledelsen af forsvaret.

Analysen er baseret på ekspertisen i arbejdsgruppen, som har været ledet af Forsvarsministeriet og omfattet repræsentanter fra henholdsvis Statsministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet samt Forsvarskommandoen. Endvidere har Deloitte Consulting medvirket til udarbejdelse af redegørelsen.

## 1. DEN NUVÆRENDE STRUKTUR OG DENS UDFORDRINGER

### 1.1 De sikkerhedspolitiske rammevilkår

Forsvarets grundlæggende opgave er at hævde Danmarks suverænitet og bidrage til forebyggelse af krig og konflikter. Fraværet af direkte, konventionelle militære trusler mod Danmark har gennem de seneste årtier muliggjort en omfattende omstilling af dansk forsvar med henblik på at kunne indsættes i internationale opgaver. Dermed er forsvaret i højere grad blevet ét af flere instrumenter i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og ikke alene fokuseret på territorialforsvar. Forsvaret varetager fortsat opgaver knyttet til dansk territorium, såsom suverænitetshåndhævelse, myndighedsopgaver og militære bidrag til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab.

Under den kolde krig var det den politiske og militære ledelses opgave at sikre, at dansk forsvar kunne bidrage til forsvaret af Danmark og NATO. Der var naturligt fokus på planerne for den fortsatte opbygning og løbende modernisering af dansk forsvar samt på beredskab og planer i tilfælde af krig. Organiseringen af den politiske og militære ledelse var derfor i lyset af trusselsbilledet indrettet med henblik på at forberede en mulig konflikt, som i givet fald forventedes at blive meget intensiv og kortvarig. En særlig krisestruktur ville blive etableret i tilfælde af krise eller konflikt, i hvilken forbindelse kommandoen over danske styrker forventedes overdraget til NATO.

Siden den kolde krigs afslutning har forsvarets kapaciteter været indsat internationalt i en global sikkerhedspolitisk situation præget af kompleksitet, dynamik og uforudsigelighed. I kraft af en vellykket omstilling af dansk forsvar har Danmark kunnet yde markante bidrag til internationale operationer. Der har været tale om opgaver inden for hele spektret af krisestyringsoperationer lige fra fredsskabende operationer og oprørsbekæmpelse til kapacitetsopbygning, fredsbevarende FN-operationer og forebyggende indsatser. Denne udvikling har betydet, at den tidligere så skarpe sondring mellem fred, krise og krig er blevet udvisket. Danske enheder har således gennem længere tid været indsat i opgaver med udvidet adgang til magtanvendelse – og har lidt tab. Det betyder naturligt nok, at der er stor politisk fokus på danske enheders opgaver, uddannelse og materiel samt på gennemførelsen af de enkelte operationer. Der har været tale om ganske langvarige engagementer af flere års varighed, men også om kortere engagementer på et antal måneder, senest ved NATO's indsats i Libyen.

Danske enheder indsættes typisk i regi af en multinational indsats – under ledelse af NATO eller FN eller en koalition af villige lande. Det indebærer deltagelse i den multinationale politiske og militære beslutningsproces samt tæt løbende politisk og militær koordination med de lande, som man samarbejder med i operationsområdet.

Indsættelsen af forsvarets kapaciteter sker også typisk i en samtænkt indsats med en række ikke-militære instrumenter. Der har således ikke alene været tale om klassiske militære opgaver med det formål at nedkæmpe en fjendtlig militær styrke, men om komplekse og skiftende opgaver, der fortsat omfatter magtanvendelse, men oftest i forhold til ikke-statslige aktører. Den samtænkte indsats forudsætter løbende koordination med ikke-militære aktører både nationalt og internationalt, herunder i operationsområdet.

Det medfører, at der også har været og er større politisk fokus på, hvorledes forsvaret løser sine opgaver i rammen af en bredere multinational og samtænkt indsats. Det gælder både kampopgaver og samvirket med lokale sikkerhedsmyndigheder og herunder støtten til kapacitetsopbygning.

Også i relation til varetagelse af opgaver knyttet til det danske territorium er forsvaret en af flere aktører. Forsvaret løser egne opgaver (herunder suverænitetsåndhævelse) men kan som nævnt også støtte civile myndigheder. Det forudsætter også et tæt civilt-militært samarbejde.

Samlet set betyder ovenstående, at skellet mellem politiske og militære aspekter er blevet mere udvisket i den forstand, at de må betragtes i sammenhæng. Der sker en løbende gensidig påvirkning og afvejning af alle relevante forhold i forbindelse med en politisk beslutning, der typisk også vil involvere andre nationale og internationale aktører, og den efterfølgende implementering. Nye aspekter eller konkrete problemstillinger kan løbende betyde behov for fornyet politisk stillingtagen og dermed også fornyet militær rådgivning og afvejning af denne mod øvrige relevante hensyn (politiske, juridiske, økonomiske, udenrigspolitiske etc.). I praksis er der således behov for en løbende rådgivning om forskellige militære muligheder i den givne situation samt en fælles forståelse af de tilknyttede forudsætninger og konsekvenser.

## 1.2 Generelle principper bag centraladministrationens organisering

Overvejelser omkring organiseringen af forsvarets ledelse skal ses i sammenhæng med de generelle principper for centraladministrationens organisering, jf. blandt andet Finansministeriets publikation "Centraladministrationens organisering – status og perspektiver fra 2006". I dette afsnit følger en sammenfatning af en række centrale hensyn og overvejelser i forbindelse med indretning af centraladministrationen, herunder relationen mellem departement og styrelse.

Det følger af grundloven og ministeransvarlighedsloven, at ministeren har beføjelsen over det pågældende ministerområde. Ministeren har således behov for en organisation, som understøtter ministerens politiske ansvar, herunder et departement. Fokus i departementet bør være på overordnet prioritering og planlægning og i mindre grad på drift i form af konkret implementering og opgavevaretagelse.

Ministeriernes individuelle organisering afhænger af mange forskellige forhold, herunder karakteren af ministeriets opgaver, ministeriets omgivelser, ministerens og departementschefens erfaringer og ønsker, tradition, kultur på ministerområdet mv.

Uanset hvilken organisering ministerierne har valgt, skal ministerierne imidlertid honorere nogle fælles, ufravigelige hensyn, herunder lovmæssig forvaltning, lydhørhed over for den politiske ledelse, faglig kvalitet, god økonomistyring, tværgående koordination, reaktionsevne mv. Disse hensyn ligger i sagens natur i vid udstrækning til grund for ministeriernes organisering.

Foruden disse hensyn er der nogle til dels fælles og eksternt givne udfordringer, der stiller krav til centraladministrationen, herunder et stigende krav om effektiv anvendelse af ressourcer, styring og organisation.

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. På denne måde sikres det, at organisationen er lydhør over for ministerens politiske ønsker og behov, samtidig med at ministeren friholdes fra konkrete drifts- og rutinesager. Dette er dels nødvendigt for at undgå, at ministeren ikke belastes unødigt af drifts- og rutinesager, men også af effektivitets- og retssikkerhedsmæssige hensyn, så specifikke dispositioner og afgørelser holdes i "armslængde", og der sikres kontinuitet i afgørelsessager.

I praksis er det imidlertid ikke muligt at lave en fuldstændig organisatorisk adskillelse mellem fx driftsopgaver samt sagsbehandling på den ene side og politiske sager samt lovforberedende arbejde på den anden. Der vil i mange tilfælde være behov for koordination og delegering af opgaver for blandt andet at sikre politisk opmærksomhed på enkeltsager og inddragelse af faglige kompetencer fra driftsorganisationen i policyudvikling.

Der kan overordnet identificeres to klassiske organisationsformer i den danske centraladministration. På den ene side er der "departement-direktorats-modellen" – også kaldet "A-60 modellen", som indebærer en skarp opdeling i et departementalt niveau og et styrelsesniveau. På den anden side er der enhedsmodellen, hvor alle centraladministrative opgaver samles i et departement.

Begge modeller er idealmodeller, som sjældent praktiseres i deres rene form. Ministerierne er generelt organiseret efter en mere differentieret og fleksibel tilgang, som bedre imødekommer de indbyrdes afhængigheder, der er mellem de opgaver, som varetages på de forskellige niveauer.

#### *A-60 modellen*

Opdelingen af ministerier i et departementalt niveau og et styrelsesniveau følger A-60 modellen, som blev formuleret som en anbefaling af Administrationsudvalget i 1960. Modellen har til formål at aflaste ministeren og departementet fra konkrete drifts- og rutinesager til at kunne udvikle policy og rådgivning. Der ligger således også en faglig specialisering mellem policy på den ene side og implementering og drift på den anden. Hensigten med modellen er således at aflaste departementet fra udførelsen af almindelig drift af ministerområdet. Det fordrer, at en styrelse kan agere med en vis grad af selvstændighed. Endvidere er det i praksis vanskeligt at afskære en styrelse med dens adgang til både ressourcer og informationer fra nogle af de planlægningsopgaver, som modellen definerer som departementale. Disse to faktorer kan medføre stærke, autonome styrelser, som kan forfølge egne dagsordener, hvilket kan være u hensigtsmæssigt set fra et departementalt synspunkt.

I praksis har det vist sig vanskeligt at fastholde en helt entydig sondring i A-60 modellen, idet fx faglig viden fra styrelser er nødvendige i politikudviklingen, ligesom implementeringen kan rejse problemstillinger, som bliver politiske. Det kan blandt andet resultere i et vist overlap i opgavevaretagelsen. Endvidere kan enkeltsager af driftsmæssig karakter, som jf. modellen behandles i en styrelse, blive politiske. En stærk sondring mellem departementets og styrelsernes ansvarsområder – og dermed afskrivning af muligheden for at gribe ind i enkeltsager – er således ikke altid i ministerens interesse.

Langt de fleste ministerier tager udgangspunkt i A-60 modellens sondring mellem policy og implementering/drift. I praksis eksisterer der imidlertid et mere differentieret billede af arbejdsdelingen mellem departementer og styrelsen end den arbejdsdeling, der ligger til grund for modellen. Man kan i den forbindelse sondre mellem tre hovedtyper af organisering: En "bred model", en "smal model" og en "differentieret model", der indeholder elementer fra både den brede og den smalle model.

- Den "brede model" indebærer, at ministerbetjening, policyudvikling og styring er forankret i departementet, mens styrelsesniveauet varetager øvrige opgaver. Modellen indebærer typisk, at sager fra styrelser også gøres til genstand for behandling i departementet, inden de enten indgår i policyudviklingen eller videregives til ministeren. Udfordringerne ved den brede model er den mindre udnyttelse af den faglige ekspertise i styrelser samt risikoen for

reduceret reaktionsevne, når styrelser skal involveres. Hertil kommer risikoen for unødigt duplikation af kompetencer og arbejdsgange i departement og styrelser.

- Den "smalle model" indebærer derimod en omfattende delegering af opgaver og kompetencer til styrelsesniveauet, således at styrelser kan løfte policyudvikling på udvalgte områder, og at sager fra styrelser færdiggøres i styrelsen med henblik på direkte forelæggelse for ministeren. Udfordringen i denne model er at styre og koordinere opgavevaretagelsen på styrelsesniveau gennem klare retningslinjer og processer. Der er risiko for at miste evne til at kvalitetssikre på departementalt niveau, ligesom styrelserne kan miste fokus på ansvaret for implementering og drift som konsekvens af inddragelsen i policyudvikling.
- Den "differentierede model" anvender elementer fra begge modeller, fx med delegering til styrelser på udvalgte områder og ikke som et generelt princip. Denne model deler selvsagt udfordringer med både den brede og den smalle model, og udfordringen her vil være at kunne differentiere styringen og samarbejdet med underlagte styrelser alt efter karakteren af relationen.

Nedenstående tabel sammenfatter mulige fordele og ulemper ved de skitserede modeller.

	Fordele	Ulemper
Den brede model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departementet har fagspecifik kapacitet til at give "opinion/second opinion" på styrelsessager</li> <li>• Departementet fastholder en stor styringskapacitet i forhold til tilhørende styrelser</li> <li>• Departementet har en stærk koordinationskraft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko for dobbeltarbejde mellem departement og styrelse</li> <li>• Risiko for manglende udnyttelse af de fagspecifikke kompetencer og engagement i styrelserne</li> </ul>
Den smalle model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departementet agerer som sekretariat for ministeren</li> <li>• God udnyttelse af fagspecifikke kompetencer i styrelserne</li> <li>• Gode rekrutteringsmuligheder til styrelserne</li> <li>• Minimering af dobbeltarbejde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko for svækket og personafhængig koordinationskapacitet</li> <li>• Risiko for skæv balance mellem rådgivning af den politiske ledelse og implementering/drift</li> <li>• Risiko for en svækket mulighed for en "opinion/second opinion" i departementet</li> </ul>
Den differentierede model	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisering og styringsprincipper er i høj grad tilpasset styrelsernes opgaver og karakter</li> <li>• Mulighed for at tage udgangspunkt i fordelene ved de to andre modeller</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko for fastholdelse af ulemperne fra de andre modeller</li> <li>• Risiko for mindre entydige styringsprincipper</li> <li>• Risiko for, at organisationsudvikling er drevet af enkeltbeslutninger frem for en samlet organisatorisk strategi</li> </ul>

Kilde: Centraladministrationens organisering – status og perspektiver (Finansministeriet 2006), s. 15.

### *Enhedsmodellen*

Enhedsmodellen er karakteriseret ved, at styrelsesniveauet og det departementale niveau integreres i en samlet organisation, der ledes af en fælles direktion med departementschefen i spidsen. Dette betyder, at samtlige opgaver samles i departementet for at sikre bedre koordinations samt for at undgå dobbeltarbejde og tilbageløb af opgaver.

Enhedsmodellens styrke er, at alle relevante faglige kompetencer til brug for den politiske rådgivningsopgave umiddelbart er til rådighed inden for samme organisation, ligesom der sker en samling af koncernstyringskompetencer i departementet, hvilket reducerer risikoen for dobbeltarbejde. Ulempen er, at balancen mellem driftsopgaver og policyrådgivning ikke understøttes af en organisatorisk opdeling, men bliver en ledelsesmæssig prioriteringsopgave. Her ved øges risikoen for ubalancer, så enten driftsopgaven eller den politiske rådgivningsopgave bliver prioriteret på bekostning af den anden. Den manglende organisatoriske opdeling mellem styrelsesniveau og departement rummer endvidere en risiko for, at mangfoldigheden af faglige synsvinkler på samme sag reduceres, hvilket kan svække kvaliteten af de politiske sager. Endeligt kan enhedsmodellen forskubbe balancen mellem generalister og specialister i retning af sidstnævnte.

#### *Den nuværende organisering i centraladministration*

Den overvejende del af centraladministrationens ministerier er organiseret efter enten den brede eller differentierede A-60 model. Et enkelt ministerium – Skatteministeriet – er for et par år siden blevet organiseret efter enhedsmodellen. Et mindre antal ministerier er organiseret efter den smalle A-60 model.

Der har de senere år i mange ministerier været betydelige organisationsomlægninger, og når denne udvikling vurderes på tværs af centraladministrationen, forstærkes billedet af en betydelig mangfoldighed i valget af organisatoriske løsninger.

Årsagen til denne mangfoldighed kan muligvis være, at der er behov for specielle organisatoriske løsninger i forhold til de særlige opgaver, de enkelte ministerier har. En anden mulig årsag kan være, at de enkelte ministerier har valgt forskellige organisatoriske modeller til at løse de samme organisatoriske udfordringer, som har været fælles for flere ministerområder. En tredje mulig forklaring kan være betydningen af en række forhold af mere individuel karakter på det enkelte ministerområde, herunder ministres og departementscheferes præferencer, forskellige organisatoriske inspirationskilder samt lokale ledelsesmæssige og personalemæssige forhold og kulturer.

#### *Overvejelser ved valg af model*

Generelt er der styrker og svagheder ved alle modeller, og der ses da også en stor variation mellem ministerområderne. Tendensen går også i retning af større variation mellem ministerområderne, således at organiseringen tilpasses de hensyn, som er afgørende på det pågældende ministerområde.

Der har i en årrække været tendens til en stigende grad af delegering af kompetencer og ansvar til styrelser gennem styring på mål, resultater og rammer. Dette øger behovet for koordinering. Samtidig sker der en centralisering af administrative funktioner for at spare ressourcer og styrke området. Endelig er kravene til styring og tilsyn skærpet og er primært rettet mod økonomisk styring, herunder godkendelse af budgetter, løbende budgetopfølgning og ledelsesinformation. Hertil kommer kravet om koordination mellem ministerområder, som også synes voksende givet den stigende kompleksitet af problemstillinger og dermed policytiltag og implementering.



Ved valg af organisatorisk model må nedenstående hensyn blandt andet overvejes og afvejes i forhold hinanden:

- Behovet for at koordinere opgaveløsningen inden for det enkelte ministerium og på tværs af centraladministrationen.
- Behovet for at samarbejde fleksibelt på tværs af centraladministrationen og med eksterne interessenter.
- Kapacitet til at styre og medvirke i projekter.
- Behov for at departementet har rum til policyudvikling og strategisk kapacitet, så ministeren ikke belastes unødigt af drifts- og rutinesager, men også af effektivitets- og retssikkerhedsmæssige hensyn, så specifikke dispositioner og afgørelser holdes i "armslængde".
- Hensyn til at sikre en fornuftig balance mellem generalister og specialister i forhold til opgaver vedrørende ministerbetjening.
- Hensyn til fornødent tilsyn med underliggende myndigheders virke, baseret på en vurdering af væsentlighed og risici.

Disse overvejelser indgår i grundlaget for arbejdsgruppens præsentation og afvejning af mulige alternative modeller for organisering af ledelsen af forsvaret.

### 1.3 Organiseringen af ledelsen af forsvaret – baggrund

Den nuværende organisering af ledelsen af forsvaret stammer grundlæggende fra 1970, hvor Forsvarskommandoen blev oprettet som styrelse under Forsvarsministeriet. Forsvarschefen har ansvar for forsvarets opgavevaretagelse og økonomiske ramme, herunder for styringen af de underlagte myndigheder under Forsvarskommandoen. Samtidig er forvarschefen den øverste militære rådgiver i politiske beslutninger, som berører forsvaret. Baggrunden for etableringen af Forsvarskommandoen var et behov for rationaliseringer samt en samlet ledelse og styring af værnene. Over tid er der sket en gradvis delegering af opgaver fra departementet til Forsvarskommandoen og videre til underliggende myndigheder, herunder hærens, søværnets og flyvevåbnets operative kommandoer. Departementet og Forsvarskommandoen varetager den overordnede planlægning og styring, mens de underlagte myndigheder som udgangspunkt står for den praktiske implementering.

Den seneste større ændring i forsvarets organisering var etableringen af de fælles funktionelle tjenester i medfør af Forsvarsforliget 2005-2009. De funktionelle tjenester er koncernfælles administrative fællesskaber under Forsvarskommandoen, som dækker fagområderne personale, materiel, bygninger og etablering, sundhed, informatik samt regnskab. Oprettelsen af de funktionelle tjenester medførte en samtidig delegering af opgaver fra departementet og en deraf følgende slankning af departementet. De funktionelle tjenester blev etableret for at rationalisere støttevirksomheden. Tjenesterne støtter hele ministerområdet, herunder departementet, forsvaret og øvrige styrelser under Forsvarsministeriet. Denne delegering af opgaver fra departementet har efterfølgende bidraget til, at der på visse områder har vist sig behov for at styrke departementets kapacitet til at føre tilsyn. Det gælder særligt på materielområdet.

Et tidligere analysearbejde af organiseringen mellem departementet og Forsvarskommando førte i 2006 til, at Forsvarskommandoen blev flyttet fra Vedbæk til Holmen, tættere på departementet, ligesom det løbende samarbejde mellem forsvarsminister, departementschef, forvarschef og forsvarsstabschef blev formaliseret i regelmæssige relationsmøder. Baggrunden for den beslutning var ønsket om et tættere og mere effektivt samarbejde mellem den politiske og

militære ledelse samt departementet og Forsvarskommandoen generelt i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling og de deraf følgende udfordringer.

Både departementet og Forsvarskommandoen har en blanding af civilt og militært personale. Tidligere anvendte man i stor udstrækning militært personale også i administrative funktioner. Omfanget og karakteren af de administrative opgaver i både departementet og Forsvarskommandoen har dog betydet, at disse i stigende omfang varetages af civilt personale med relevant ekspertise.

Historisk set har ledelsen af forsvaret generelt rummet to centrale udfordringer. Den første har været forholdet mellem den politiske og militære ledelse. Den anden har været organiseringen af den militære ledelse og forholdet mellem hæren, søværnet og flyvevåbnet, herunder formuleringen af en enig militær rådgivning til ministeren og departementet.

For så vidt angår forholdet mellem den politiske og militære ledelse kan det anføres, at Forsvarsministeriets departement blev etableret i 1950 ved sammenlægning af de tidligere krigs- og marineministerier, som havde været under én fælles forsvarsminister siden 1901. Forsvarsministerposten blev i 1905 for første gang besat med en civil politiker og ikke en tjenestegørende officer. I 1950 blev også departementschefsposten civil. Indtil da havde posterne som direktører for henholdsvis krigsministeriet og marineministeriet været besat med officerer fra respektive værn. Forholdet mellem ministeren og den militære ledelse af ministerierne samt den kommanderende general og admiral havde ofte været vanskeligt og præget af kompetencestridigheder og uenighed om det militære råd. Endvidere omfattede beslutningsprocessen ikke altid en nøje afvejning af militære råd mod politiske hensyn og omvendt. I de store vestlige lande førte tilsvarende udfordringer til etablering af formelle beslutningsorganer med deltagelse af både den politiske og militære ledelse. Det var således tilfældet under både første og anden verdenskrig i fx Storbritannien og USA.

For så vidt angår forholdet mellem værnene er det værd at bemærke, at etableringen af værnssfælles ledelse og militære stabe udspringer af erfaringerne fra især anden verdenskrig med et stadigt større behov for tættere samarbejde og koordination mellem værnene ikke mindst i krigstid.

I de store vestlige lande, fx Storbritannien og USA, blev der etableret komitéer af værnsschefer under ledelse af en formand støttet af en værnssfælles stab. I en række lande er forsvarschefen fortsat en "første blandt ligemænd" ("Chief of Defence Staff" eller "Chairman of the Joint Chiefs of Staff") med ansvar for, at der formuleres en enig militær rådgivning. Kommandoen er enten tillagt forsvarschefen, værnenes chefer eller cheferne for operative hovedkvarterer.

I Danmark blev posten som forsvarschef etableret i 1950 sammen med en værnssfælles forsvarsstab. Før 1950 fandtes der ikke værnssfælles chefer eller stabe. I tilfælde af krig blev der udnævnt en øverstbefalende, men posten eksisterede ikke i fredstid. NATO-medlemskabet betød, at den operative kommando over danske enheder i krigstid skulle overgives til alliancen og den fælles militære kommandostruktur.

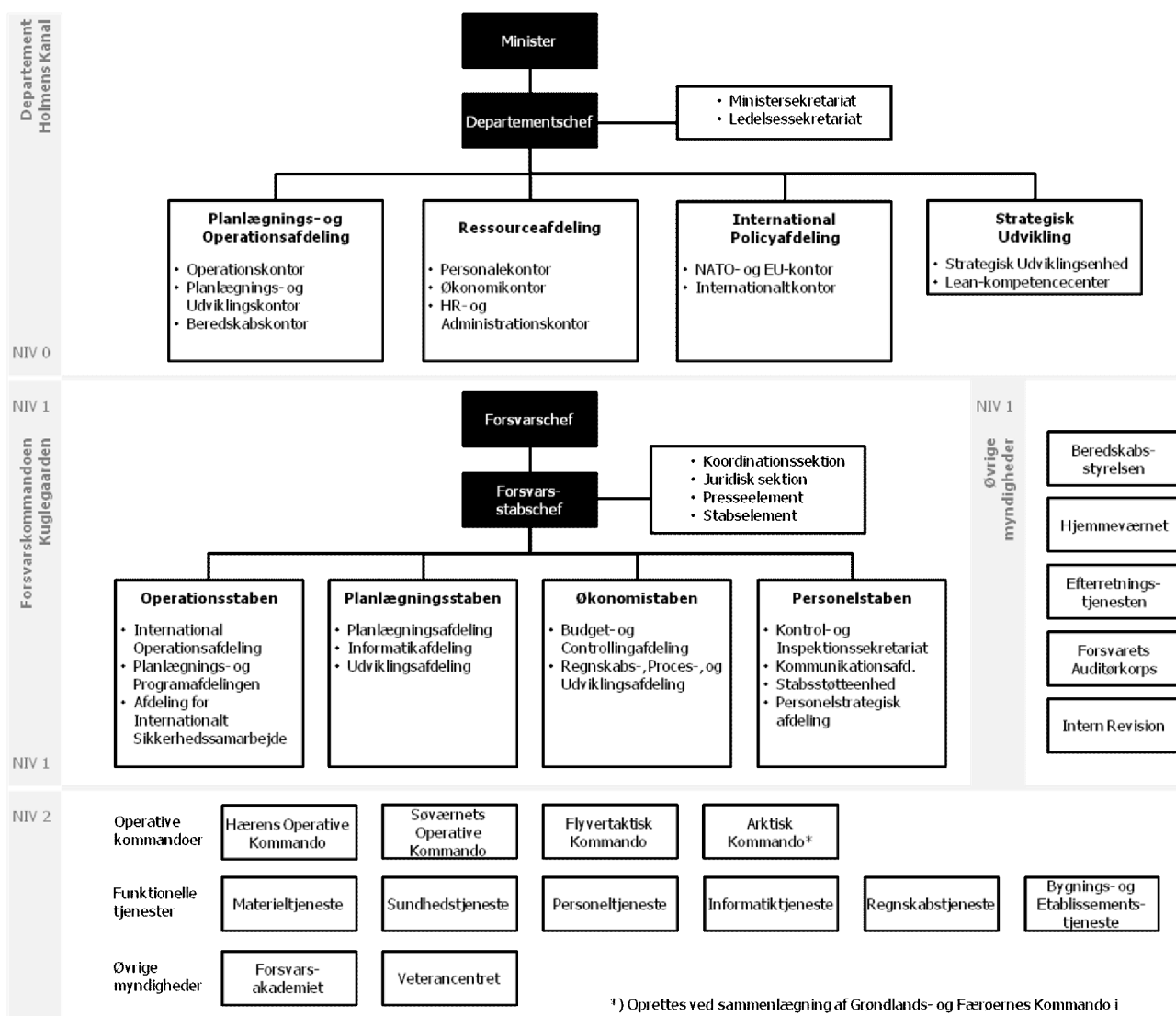
Den danske forsvarschef havde frem til 1970 alene ansvar for den militære rådgivning og for forsvarets planer og beredskab, men fik kommando over værnene i 1970, da Forsvarskommandoen (bestående af forsvarschef med forsvarsstab) blev etableret for yderligere at styrke den værnssfælles ledelse og styring. Værnscheferne og værnsstabene blev videreført som en del af Forsvarskommandoen frem til deres endelige nedlæggelse i 1990. De tre værnss operati-

ve kommandostruktur blev underlagt forsvarschefen. De nuværende operative kommandoer har ansvar for udvikling, opstilling, uddannelse og udsendelse af styrker.

Det voksende engagement i internationale operationer har betydet, at flere lande i de seneste år har etableret nationale værnssfælles operative hovedkvarterer eller kommandoer. Det skal ses på baggrund af det voksende operative engagement med enheder fra alle værn samt – især for større landes vedkommende – et behov for at kunne koordinere værnssfælles operationer fra nationale hovedkvarterer.

#### 1.4 Den nuværende organisering af ledelsen af forsvaret

Den nuværende danske model for organisering af ledelsen af forsvaret, er illustreret i nedenstående figur:



Som det fremgår, er der udover Forsvarskommandoen fem andre styrelser under Forsvarsministeriets departement på det såkaldte niveau 1 (Beredskabsstyrelsen, hjemmeværnet, Forsvarets Efterretningstjeneste, Forsvarets Auditørkorps samt Forsvarsministeriets Interne Revi-

sion). Det såkaldte niveau 2 er de myndigheder, som er underlagt Forsvarskommandoen, herunder de seks funktionelle tjenester. De øvrige styrelser har ingen underlagte myndigheder.

Forsvarsministeriets organisationsmodel følger A-60 modellen og kan i dag bedst betegnes som en "differentieret model", jf. afsnit 1.2.

Som det fremgår af organisationsdiagrammerne, er der i dag et stort sammenfald af sagsområder, som behandles i Forsvarskommandoen og efterfølgende i departementet. Dette er et af kendetegnene ved især den brede, men også den differentierede A-60 model.

Opgavefordelingen betyder således et vist overlap i arbejdet, idet Forsvarskommandoens militærfaglige input viderebehandles i departementet i sammenhæng med de øvrige relevante forhold og herunder særligt den politiske dimension med henblik på at etablere et samlet beslutningsoplæg. Som allerede nævnt, er der civilt og militært ansatte og ekspertise i både departementet og Forsvarskommandoen.

Herunder beskrives henholdsvis departementets og Forsvarskommandoens opgaver og organisering.

#### *Departementets opgaver og organisering*

Forsvarsministeren er den øverste politiske chef og er i medfør af ministeransvarlighedsloven ansvarlig for al opgavevaretagelse under Forsvarsministeriets ressort. Med departementschefen i spidsen støtter departementet forsvarsministeren i varetagelse af ministeransvaret og i gennemførelse af den til enhver tid siddende regerings politik. Departementet formulerer beslutningsoplæg til det politiske niveau i relation til blandt andet indsættelse af styrkebidrag samt forsvarets og beredskabets udvikling, udøver tilsyn med myndighederne inden for ministerområdet samt tilvejebringer retvisende oplysninger herom, blandt andet med henblik på at holde Folketinget og offentligheden informeret.

Ovenstående opgaver afspejles i departementets organisering, der omfatter tre afdelinger med dertil hørende kontorer. Illustration af Forsvarsministeriets nærmere organisering fremgår af bilag 2.

Planlægnings- og operationsafdelingen består af Operationskontoret, der er ressortkontor for Forsvarets Efterretningstjeneste, Planlægnings- og udviklingskontoret samt Beredskabskontoret, der er ressortkontor for Beredskabsstyrelsen og hjemmeværnet.

Afdelingen behandler politiske aspekter af forsvarets og beredskabets nationale og internationale operationer, fx ved forberedelse af regeringens beslutningsforslag og rådgivning af regeringen vedrørende anvendelsen af forsvarets kapaciteter. Dette sker i løbende koordination med Udenrigsministeriet og andre relevante dele af centraladministrationen. Afdelingen holder endvidere regeringen og Folketinget orienteret om udviklingen i operationer (særligt internationale) på baggrund af bidrag fra blandt andre Forsvarskommandoen og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Langtidsplanlægning og udvikling af forsvarets, hjemmeværnets og beredskabets struktur behandles i Planlægnings- og operationsafdelingen, fx igennem forberedelse og implementering af politiske aftaler om forsvaret samt politiske beslutninger vedrørende forsvarsplanlægningen. Det indebærer også et tæt samarbejde med Ressourcestyringsafdelingen, fx om politisk behandling af større materielanskaffelser igennem udarbejdelse af aktstykker til forelæggelse for Finansudvalget.

Afdelingen er ligeledes ansvarlig for Forsvarets Efterretningstjeneste, herunder for lovgivning samt styring og prioritering af opgaveløsningen.

Ressourcestyringsafdelingen består af Personalekontoret, Økonomikontoret, som er ressortkontor for Forsvarsministeriets Interne Revision, samt HR- og administrationskontoret.

Departementet har det endelige ansvar for, at koncernens bevillingsmæssige rammer overholdes. Departementet arbejder derfor for at sikre en effektiv og korrekt økonomisk, finansiel og bevillingsmæssig styring og afrapportering for koncernen samt en hensigtsmæssig økonomisk forvaltning ved alle ministerområdets myndigheder. Dette udmønter Ressourcestyringsafdelingen igennem tilsyn med ressourceforbruget i myndighederne.

Konkret indebærer det blandt andet, at afdelingen over for myndighederne (herunder Forsvarskommandoen) foretager månedlige budgetopfølgninger, behandler myndighedernes bidrag til rammeredegørelser og tillægsbevillingslove, foretager periodevis opfølgning på lønforbrug og -prognoser, gennemfører regnskabsopfølgning samt løbende kontrollerer, at alle myndigheder overholder bevillingerne, og at dispositioner sker med rette hjemmel.

Som nævnt inkluderer dette også udarbejdelse af aktstykker til forelæggelse for Finansudvalget blandt andet i samarbejde med Planlægnings- og operationsafdelingen. Ansvar for resourceanvendelse medfører også, at afdelingen koordinerer tilblivelsen og udbredelsen af størstedelen af ministerområdets koncernfælles strategier og direktiver inden for eksempelvis effektivisering, indkøb, udbud, IT og personale.

Departementet er ansvarligt for den strategiske styring af personaleområdet inden for Forsvarsministeriets koncern. Ressourcestyringsafdelingen fører i den forbindelse tilsyn med personaleforvaltning, herunder lønudvikling og personaleniveauer. Inden for personaleområdet er departementet også ansvarlig for en række juridiske opgaver i relation til lov om forsvarets personel, værnepligtsloven, den militære straffelov, disciplinarloven og retsplejeloven. Endvidere har departementet en særlig status som klageinstans for afgørelser i sager om afsked, erstatning og godtgørelse i personsager, sager om tjenestepligt og sager om aktindsigt i ansættelses- og personsager.

Afdelingen varetager også den overordnede forvaltning af ministerområdets bygningsmasse og arealer og dermed også ministerområdets tilgang til klima- og miljøforhold.

Endelig står afdelingen for intern administration af departementets økonomi, personale og IT, mv.

International Policyafdeling består af NATO- og EU-kontoret samt Internationalt kontor.

Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitik fastsættes i samarbejde mellem relevante ministerier, herunder især Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Inden for denne ramme udarbejder International Policyafdeling oplæg til fastlæggelse af dansk politik i internationale fora, herunder i særlig grad i NATO, FN, det nordiske samarbejde og EU. Afdelingen støtter i den forbindelse ministeren og regeringen i implementeringen af den fastsatte politik, fx med deltagelse i en række embedsmandsfora og forberedelse af ministermøder.

Afdelingen støtter også ministeren og regeringen i forbindelse med operationer i relation til vurdering af mandat og folkeretlige aspekter.

Endelig udarbejder afdelingen oplæg i relation til samtækningsinitiativer og opbygning af stabiliserings- og fredsstøttende kapaciteter. Dette sker i tæt samarbejde med andre dele af centraladministrationen, herunder især Udenrigsministeriet. Afdelingen er også ansvarlig for udsendte danske forsvarsattachéer samt bevilling af midler til forsvarspolitisk forskning.

Ud over afdelingerne omfatter departementet Ministersekretariatet, Ledelsessekretariat, Strategisk Udviklingsenhed (inkl. koncernfælles Lean-kompetencecenter) og Servicecenteret.

Den seneste større omorganisering af departementet skete i 2004, hvor en række af departementets opgaver blev delegeret til de nyoprettede funktionelle tjenester. Departementet gik fra fire til tre afdelinger – og fra elleve til otte kontorer. Personalet blev reduceret fra 167 til 139 ansatte.

I alt omfatter departementet i dag ca. 150 ansatte, heraf ca. 80 % civile og 20 % militære. Stigningen i antallet af ansatte skyldes blandt andet etableringen af det koncernfælles Lean-kompetencecenter i departementet i 2011.

Forsvarsministeriet har siden 2004 haft ansvar for det civile beredskab. Ressortoverførelsen skete for at kunne udnytte synergifordele af et samlet beredskab. Dertil kommer ressortoverførelsen fra IT- og Telestyrelsen, jf. kongelig resolution af 3. oktober 2011, hvor Forsvarsministeriet blev tillagt en ny opgave i form af ansvar for det samlede samfunds cyber-sikkerhed. Samtidig blev Farvandsvæsenet nedlagt som selvstændig myndighed, og de hertil hørende opgaver blev fordelt til Søværnets Operative Kommando, Forsvarets Materieltjeneste og andre ministerområder.

#### *Forsvarskommandoens opgaver og organisering*

Forsvarskommandoen har ansvaret for den overordnede koordination og styring af forsvaret. I praksis sker det i tæt samarbejde med de tre værns operative kommandoer og de funktionelle tjenester, der har ansvar for personale, materiel og bygninger m.m.

Forsvarskommandoen består af forsvarschefen, som har kommandoen over de underordnede kommandomyndigheder og ansvaret for den militærfaglige rådgivning til forsvarsministeren, samt Forsvarsstaben, som bistår ham heri. Forsvarskommandoen er en styrelse på linje med andre styrelser i centraladministrationen. I forhold til andre styrelser er Forsvarskommandoen relativt stor og har i alt 12 underlagte myndigheder. Forsvarskommandoens hovedopgaver er, at:

- Fastlægge overordnede krav til forsvarets beredskab og operative kapacitet, herunder disse uddannelse og træning.
- Udarbejde politikker og direktiver for forsvarets løsning af opgaverne.
- Koordinere, styre og føre tilsyn med forsvarets virksomhed, herunder prioritere opgaver og ressourcer.
- Udarbejde forslag til den strategiske udvikling af forsvaret i forhold til dansk sikkerhedspolitik og forsvarspolitiske målsætninger.

Chefen for Forsvarsstaben er forsvarschefens stedfortræder og samtidig over for forsvarschefen overordnet ansvarlig for, at forsvarets ressourcer udnyttes bedst muligt i forbindelse med løsning af forsvarets samlede opgavekompleks. Forsvarsstabens primære funktion er således at styre forsvarets overordnede ressourceallokering i forhold til de pålagte opgaver. Denne opgave udføres ved udvikling af langsigtede strategier og politikker, udgivelse af direktiver,

opfølgning og tilsyn med underlagte myndigheders opgaveløsning og en løbende styring ved prioritering og omfordeling af de rådige ressourcer. I Forsvarsstaben findes fire fagstabe og et ledelsessekretariat. Samlet er der ca. 350 ansatte, deraf ca. 60 % militære og ca. 40 % civile.

Forsvarskommandoens fire fagstabe er Operationsstaben, Planlægningsstaben, Økonomistaben og Personelstaben. Dertil kommer cheferne for henholdsvis Forsvarets Personeltjeneste, Forsvarets Materieltjeneste og Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste, som medregnes i Forsvarsstabens chefgruppe. Illustration af Forsvarskommandoens detaljerede organisering fremgår af bilag 3.

Forsvarskommandoens Operationsstab varetager det overordnede ansvar for gennemførelsen af forsvarrets operative aktiviteter i såvel nationalt som internationalt regi. Operationsstaben udarbejder, under fornøden inddragelse af forsvarrets øvrige kommandomyndigheder og funktionelle tjenester, forslag til planer og programmer for udvikling og drift af det operative virksomhedsområde, der omfatter aktiviteter, kapaciteter og rådige ressourcer og udarbejder oplæg til fornøden prioritering af aktiviteterne. Operationsstaben omfatter også et situations- og efterretningscenter.

Forsvarskommandoens Planlægningsstab varetager den overordnede styring af forsvarrets udvikling, fastholdelse og afvikling af kapaciteter i form af personelstrukturer, materielkapaciteter, etableringer og informatik på såvel kort som lang sigt. Arbejdet omfatter tilvejebringelse og behandling af det nødvendige beslutningsgrundlag for større anskaffelser, en løbende prioritering og omfordeling af ressourcer i forhold til driften af eksisterende kapaciteter og en løbende vurdering af eksisterende kapaciteters forventede levetid, fortsatte relevans og eventuelle levetidsforlængelse, erstatning eller udfasning. Arbejdet gennemføres i tæt koordination med forsvarrets underlagte myndigheder, herunder særligt de funktionelle tjenester. I koordination med Forsvarsministeriet formulerer Planlægningsstaben policy vedrørende militære aspekter af Danmarks internationale forsvars- og sikkerhedssamarbejde, herunder det samarbejde, der foregår på militært niveau i NATO mellem landenes forsvarshefer.

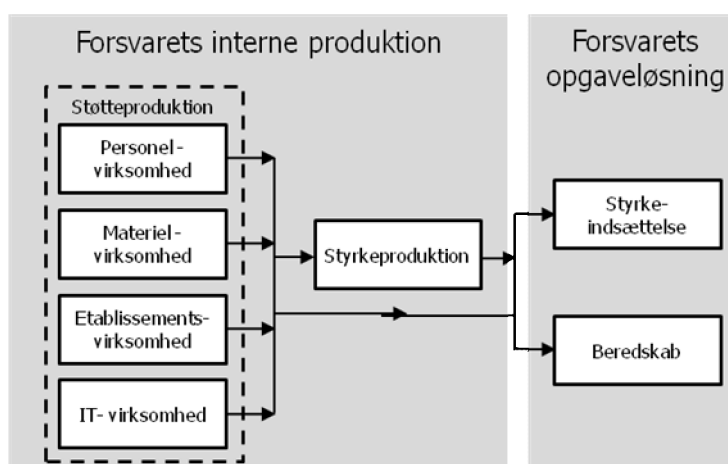
Forsvarskommandoens Økonomistab varetager den overordnede styring af forsvarrets økonomi. Dermed er Økonomistaben ansvarlig for planlægning og fastsættelse af økonomiske rammer, opfølgning på det løbende økonomiske forbrug samt kontinuerlig udvikling af arbejds-gange i forbindelse med økonomistyringen. Heraf varetages de forvaltningsmæssige opgaver i tæt samarbejde med Forsvarets Regnskabstjeneste. Planlægning af de økonomiske rammer indebærer, at Økonomistaben afstemmer allokeringen af ressourcer til underlagte myndigheder i forhold til finanslovsrammen i samarbejde med departementet, koordinerer udmelding af økonomiske rammer og samler budgetter for alle Forsvarskommandoens myndigheder. Økonomistaben følger på den baggrund op på myndighedernes faktuelle forbrug i forhold til de udmeldte rammer. Det sker både løbende og i forbindelse med udarbejdelse af Forsvarskommandoens årsregnskab. Årsregnskabet er samtidig grundlaget for Forsvarskommandoens årsrapport, som Økonomistaben koordinerer udarbejdelsen af. Det er således Økonomistaben, der forestår operationalisering og videreudvikling af forsvarrets økonomistyring.

Forsvarskommandoens Personelstab spænder meget bredt; lige fra strategisk styring af forsvarrets personel og uddannelse over forsvarrets interne og eksterne kommunikation, kontrol og inspektionsvirksomhed til mere interne serviceorienterede opgaver, som fx kontorfaciliteter, IT-service og militær sikkerhed. Chefen for personelstaben er forsvarrets generalinspektør, der har ansvaret for koordination af Forsvarskommandoens kontrol og tilsyn med myndighederne i forsvaret. Forsvarets generalinspektør støttes af et kontrol- og inspektionssekretariat, der har ansvaret for koordination af forsvarrets samlede kontrolvirksomhed samt det overordnede be-

stemmelseskompleks, og sekretariatet udfører kontrol og inspektioner af udvalgte områder på vegne af forsvarschefen.

Forsvarskommandoen har blandt andet som led i generelle reformer af den offentlige sektor været igennem en omfattende omstrukturering. Herunder er nye styringsformer og styringsteknologier blevet indført i form af Dansk Forsvars Management Projekt (DeMap) – også benævnt forsvarrets virksomhedsmodel og Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem (DeMars). Virksomhedsmodellen er således et overliggende styringsprincip, der blev igangsat i 1998 med et længerevarende sigte. Det overordnede formål er at give forsvaret et bedre styringsgrundlag, der kan belyse sammenhængen mellem økonomi, ressourcer, aktiviteter og resultater – og dermed give et bedre grundlag for styring.

Virksomhedsmodellen bygger på de moderne styringsprincipper indeholdt i begrebet "New Public Management". Idéen er, at styringen af forsvarrets virksomhed tilrettelægges efter driftsøkonomiske principper. Forsvarets myndigheder skal således ikke se bevillinger, som noget de tildeles, men som en indtægt, der opnås ved at "afsætte" interne ydelser eller produkter. Forsvarets støttevirksomhed "sælger" således interne produkter til styrkeproduktionen, som opstiller operative enheder og stiller dem til rådighed for enten beredskab eller til løsning af forsvarrets øvrige opgaver. Virksomhedsmodellen er illustreret herunder:



Forsvarets personel-, materiel-, etablissemets- og IT-virksomhed betegnes samlet som støtteproduktion og varetages af de koncernfælles funktionelle tjenester, mens styrkeproduktion og styrkeindsættelse varetages af de operative kommandoer. Virksomhedsmodellen afspejles således i det funktionelle snit, der er etableret mellem Forsvarskommandoens underliggende myndigheder og dermed den generelle styringsopgave, der er forbundet med drift af forsvaret.

Styrkeproduktionen er overordnet drevet af efterspørgslen på militære kapaciteter. Forsvarsforligene sætter rammen for forsvarrets struktur og bestemmer dermed, hvilke militære enheder, der skal være umiddelbart til rådighed samt kapaciteten til – med et givent varsel – at producere supplerende militære enheder, når behovet opstår. Det er ligeledes politiske beslutninger om fx udsendelse af styrkebidrag, der skaber behovet for produktion af supplerende militære enheder.



I den kontekst dækker begrebet styrkeproduktion over opstillingen af militære enheder ved de tre værn operative kommandoer. Forsvarskommandoens opgave i relation til styrkeproduktion er at give militære råd omkring indretning af forsvarets struktur (dette sker primært i Forsvarskommandoens Planlægningsstab) samt varetage forsvarets beredskab og/eller igangsætte og monitere forsvarets operative opgaveløsning (dette sker primært i Forsvarskommandoens Operationsstab). Forsvarskommandoens styring sker på den måde ved udpræget brug af mål og rammer.

1.5 Forventninger til en fremtidig organisering i lyset af eksisterende udfordringer  
Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at "Den eksisterende indretning af forsvarets ledelse (...) opfylder ikke længere i tilstrækkelig høj grad behovet for effektiv og præcis styring af forsvarets opgaver og ressourceforbrug (økonomistyring), korte beslutningsveje samt behovet for hurtig og præcis ledelsesinformation vedrørende både militære og civile aspekter."

Derfor skal alternative modeller for organiseringen af ledelsen af forsvaret kunne give forbedringer på disse områder. Samtidigt skal en række stående krav til organiseringen af ledelsen af forsvaret fortsat opfyldes.

#### *Stående krav til ledelsen af forsvaret*

Forsvaret er et sikkerhedspolitisk redskab. Det betyder blandt andet, at organiseringen af ledelsen af forsvaret skal sikre, at kapaciteterne under Forsvarsministeriets koncern kan indsættes nationalt og internationalt. Nationale og internationale operationer er koncernens kerneopgave, og organiseringen skal derfor understøtte politiske hensigter om anvendelse af forsvarets kapaciteter samt kunne tilvejebringe grundlag for politiske beslutninger.

Ovenstående indebærer blandt andet en planlægningsproces, som både tager højde for erfaringer fra operationer og forventede fremtidige behov for så vidt angår udvikling af forsvarets kapaciteter. Denne sammenhæng udgør ligeledes en vigtig del af fundamentet for velovervejede materielinvesteringer. Organiseringen af ledelsen af forsvaret skal sikre militærfaglig rådgivning, så der er klarhed over de militære muligheder samt de tilknyttede forudsætninger og konsekvenser, og beslutninger kan træffes rettidigt og på et oplyst og dækkende grundlag. Det gælder både i planlægningen og i anvendelsen af forsvarets kapaciteter.

Forsvarets opgaver løses normalt i tæt samarbejde med andre nationale aktører og hyppigt i en multinational ramme. Organiseringen af ledelsen skal understøtte tæt koordination og samarbejde med andre nationale og internationale aktører. Den skal endvidere understøtte målrettede bidrag til formuleringen af national og international policy og herunder varetagelsen af danske interesser på det forsvarspolitiske område som et element i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Folketinget og ministerstyret sætter rammerne for myndighedsudøvelsen, herunder anvendelsen af magt. Organiseringen af ledelsen af forsvaret skal sikre og understøtte den demokratiske kontrol med forsvaret, der er særlig vigtig givet adgangen til magtanvendelse i myndighedsudøvelsen på Forsvarsministeriets område. Den demokratiske kontrol er tæt knyttet til kravet om ministerbetjening. I medfør af grundloven og ministeransvarlighedsloven udøves de beføjelser, der henhører under ministerområdet, alene af ministeren. Det betyder, at ministeren har behov for og en forventning om en organisering af ledelsen, som er lydhør over for ministerens politiske ønsker og behov, og som kan sikre implementering af den fastlagte politik. Endvidere skal organiseringen kunne sikre et højt informationsniveau ikke mindst om sager med politisk og offentlig betydning og opmærksomhed. Særligt i relation til igangværende operationer kan der være behov for hurtig tilvejebringelse af en detaljeret og opdateret viden.

Organiseringen skal generelt kunne sikre ministeren de nødvendige informationer samt sikre, at oplysninger er korrekte og dækkende.

Organiseringen af ledelsen af forsvaret skal tilgodese en styring, der smidigt realiserer politiske prioriteter og sikrer en effektiv og korrekt styring og anvendelse af de tildelte ressourcer. Forsvaret er en stor og kompleks driftsorganisation, hvorfor der er mange løbende informationer og problemstillinger, som det ikke forekommer hensigtsmæssigt eller nødvendigt, at ministeren orienteres om eller involveres i. Det vil altid være en afvejning, hvad ministeren bør orienteres om, men det bør som udgangspunkt være sager i relation til policy, den strategiske ledelse, styring eller tilsyn. Ministeren bør således som udgangspunkt friholdes og dermed ikke unødigt belastes af konkrete drifts- og rutinesager, jf. afsnit 1.2.

Endelig skal organiseringen tage højde for de særlige behov på ministerområdet for at kunne reagere hurtigt og effektivt på kriser og akutte situationer samt sikre effektiv kommunikation internt og eksternt i den forbindelse.

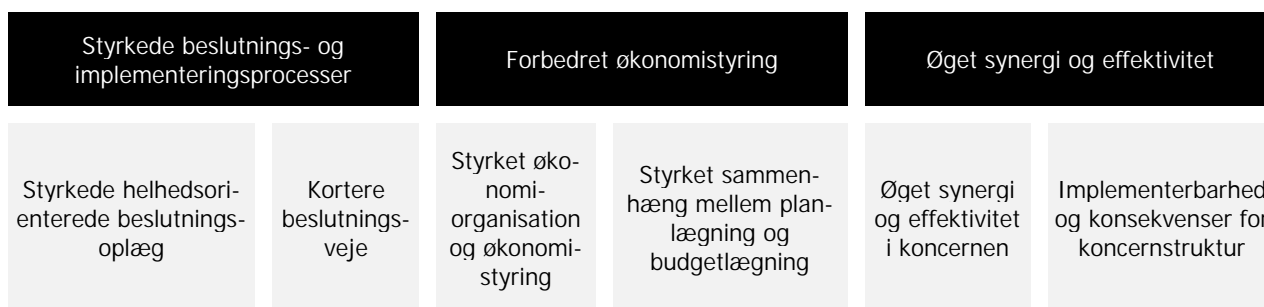
Summarisk er de stående krav til organiseringen af ledelsen af forsvaret:



Det har været et afgørende hensyn i den senere opstilling af alternative modeller for en fremtidig organisering af ledelsen af forsvaret, at disse stående krav tilgodeses.

#### *Ønskerne om forbedringer*

Det følger af kommissoriet, at de alternative modeller for den fremtidige organisering af ledelsen af forsvaret skal resultere i en række forbedringer: En forbedret evne til at træffe og implementere beslutninger, en forbedret styring af forsvarets virksomhed, herunder en styrket økonomistyring, samt en mere effektiv opgavevaretagelse generelt. I den forbindelse skal mulighederne for rationalisering og effektiviseringer vurderes, ligesom eventuelt umiddelbare konsekvenser af de forskellige modeller for ministerområdets myndighedsstruktur i øvrigt skal beskrives. På den baggrund har arbejdsgruppen i tillæg til de stående krav lagt til grund, at moderniseringen af ledelsen af forsvaret skal kunne tilgodese følgende forventninger om forbedringer:



Arbejdsgruppens redegørelse for organiseringen i andre, relevante NATO-lande (kapitel 2) har særlig fokus på disse områder, ligesom de sammen med de stående krav lægges til grund for analysen (kapitel 3) af de opstillede alternative modeller for organiseringen af ledelsen af forsvaret.

Forventningerne om forbedringer gennemgås i det følgende, idet konkretiseringen er baseret på arbejdsgruppens erfaringer og drøftelser samt tidligere gennemførte analyser, blandt andet fra Rigsrevisionen.

#### *Styrkede helhedsorienterede beslutningsoplæg*

Styrkede helhedsorienterede beslutningsoplæg indebærer, at politiske, militære, økonomiske og juridiske aspekter mv. sammenstilles og afvejes hurtigere, end det er tilfældet i dag. Det indebærer også, at alle relevante aspekter er dækket, herunder gennem optimal udnyttelse af civile og militære kompetencer på ministerområdet, samt tæt koordination og samarbejde med andre relevante nationale og internationale aktører.

De nuværende arbejdsprocesser mellem Forsvarskommandoen og departementet er sekventielle, idet militære råd formuleres i Forsvarskommandoen, under involvering af underlagte myndigheder og indarbejdes i et samlet beslutningsoplæg i departementet. Denne proces forudsætter en høj grad af fælles forståelse mellem den politiske og militære ledelse om rammerne og grundlaget for den militære rådgivning. En sådan forståelse var generelt til stede under den kolde krig, hvor rammebetingelserne var forholdsvis stabile. Den sekventielle arbejdsproces er imidlertid en udfordring i dag, under mere dynamiske rammebetingelser, hvor forsvaret anvendes som en konsekvens af aktive tilvalg af opgaver, som samtidig ofte er komplekse. De ændrede sikkerhedspolitiske vilkår har betydet et markant stigende behov for tæt samspil mellem den politiske og militære ledelse, hvilket udfordrer den nuværende organisering. I praksis er der behov for en løbende rådgivning – i takt med ændrede forudsætninger – om de militære muligheder, herunder fordele/ulemper samt konsekvenser. Anvendelsen af forsvarets kapaciteter i en samtænkt indsats med andre sikkerhedspolitiske instrumenter har forøget behovet for kontakt og koordination med andre nationale og internationale aktører på alle niveauer. I den forbindelse kan et manglende fælles grundlag i ledelsen af forsvaret komplicere samarbejdet med andre nationale og internationale aktører – og ultimativt svække samarbejdspartneres tillid.

Flytningen af Forsvarskommandoen fra Vedbæk til Holmen i 2006 havde til formål at understøtte et tættere samspil mellem den politiske og militære ledelse, men flytningen har ikke fuldt ud haft de ønskede effekter. Hvis den fælles forståelse er mangelfuld, kan det betyde, at den militære rådgivning bliver mindre målrettet. I givet fald vil der være behov for tilbageløb i behandlingen af sager, hvor den militære rådgivning justeres i lyset af ændrede forudsætninger. Det kan betyde, at det tager længere tid at etablere et dækkende beslutningsoplæg, hvil-

ket kan give anledning til misforståelser, uenighed eller mistillid. Det er endvidere i stigende grad vanskeligt at adskille formuleringen af det militære råd fra de øvrige aspekter af en problemstilling. Forsvarets nye opgaver rummer typisk en række politiske, juridiske og økonomiske problemstillinger, som kan have stor betydning for formuleringen af det militære råd. Modsat kan det militære råd også påvirke de politiske prioriteter og andre relevante ikke-militære aspekter af en problemstilling. Denne dynamik, hvor en række hensyn løbende og under tidspres skal afvejes for at sikre et dækkende og opdateret beslutningsoplæg, er ofte vanskelig i en sekventiel arbejdsproces.

En forbedring på dette område vil betyde en hurtigere og løbende sammenstilling af alle relevante aspekter i et givet beslutningsoplæg. Det kan også bidrage til yderligere at forbedre koordination og samarbejde med andre ministerier, samt andre relevante nationale eller internationale aktører.

### *Kortere beslutningsveje*

Kortere beslutningsveje indebærer, at der er færre aktører involveret i beslutningsprocessen, eller at den på anden måde effektiviseres i forhold til i dag. Det er indtrykket, at afstandene i den nuværende struktur er større end nødvendigt. Korte beslutningsveje har betydning for evnen til hurtigt at formidle informationer, rådgivning og beslutninger samt direktiver.

For lange beslutningsveje kan være problematiske, da visse beslutninger kan kræve korte tidsfrister og evnen til at reagere hurtigt og effektivt. Hvert led i en arbejdsgang vil naturligt ønske at tilføre værdi, men kan i den forbindelse i realiteten bidrage til at skabe uklarhed om de faktiske oplysninger, som videregives. Kortere beslutningsveje kan således medvirke til at minimere risikoen for misforståelser og tilbageløb.

Omvendt kan for korte beslutningsveje være problematiske, såfremt relevante aktører ikke inddrages i sagsbehandlingen, og den endelige sagsfremstilling dermed ikke er fyldestgørende eller korrekt. For korte beslutningsveje vil således kunne mindske kvaliteten og indebære, at vigtige input ikke indgår i sagsfremstillingen.

I den nuværende organisering kan der være situationer, hvor omsætningen af politiske prioriteter og beslutninger forsinkes unødigt. Korte beslutningsveje vil således kunne bidrage til styrket implementeringskraft gennem hensigtsmæssige beslutninger – herunder tidlig inddragelse af den militære rådgivning – og kort vej fra beslutning til implementeringsansvar. Klar opgave- og ansvarsfordeling mellem de forskellige niveauer, internt i organisationer samt mellem myndigheder på samme niveau kan også bidrage til styrket implementeringskraft. Det samme kan et princip om, at beslutninger træffes på lavest mulige niveau under hensyn til sagens karakter.

En forbedring på dette område vil være, at der generelt er kortere afstande mellem besluttede og udførende led, samtidigt med at kvaliteten i opgaveløsningen fastholdes/styrkes, herunder at implementeringskraften styrkes, så politiske prioriteter hurtigt og effektivt afspejles i opgavevaretagelsen.

### *Styrket økonomiorganisation og økonomistyring*

Forsvarets styringsopgaver er komplekse og udfordrende og stiller store krav til tilvejebringelse af en god økonomistyring. En styrket økonomiorganisation og økonomistyring indebærer dels den fornødne struktur til håndtering af økonomistyring, dels effektive processer til økonomisk og ressourcemæssig styring.

Der er i de senere år sat betydeligt fokus på forsvarets økonomiske og ressourcemæssige styring, og der er taget en række initiativer, som har givet markante forbedringer. Senest har Forsvarskommandoen i efteråret 2011 udarbejdet en økonomistyringsstrategi, som blandt andet medfører introduktionen af ét sammenhængende flerårigt budget og planlægningsværktøj.

Siden Murens fald har Rigsrevisionen flere gange undersøgt forsvarets økonomi. Fx blev forsvarets overordnede økonomistyring i Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen undersøgt i 1992. Rigsrevisionen har siden undersøgt forskellige aspekter af økonomistyringen, hvilket har medført en række henstillinger fra Statsrevisorerne. Forsvaret har løbende iværksat tiltag for at imødekomme Statsrevisorernes henstillinger, og langt hovedparten af undersøgelserne er afsluttet. I 2010 konkluderede Rigsrevisionen imidlertid, at forsvarets tilrettelæggelse af økonomistyringen ikke var tilfredsstillende, og at forsvarets styringsværktøj, DeMars, ikke havde medført den forudsatte forbedring af økonomistyringen. Endvidere blev det konkluderet, at departementet ikke havde ført et tilfredsstillende tilsyn med økonomistyringen. Der pågår en omfattende indsats i både Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen for bedre tilsyn og økonomistyring, og der vurderes at være opnået markante forbedringer.

Forsvarets virksomhedsmodel inddrager alle dele af forsvarets virksomhed. Rigsrevisionen anbefalede i beretningen til Statsrevisorerne om forsvarets økonomistyring fra juni 2011, at de enkelte styringsprocesser og forretningsgange beskrives mere enkelt. Processer og forretningsgange bør beskrives på en måde, så de gøres mere anvendelige for de ansatte i forsvaret.

Departementet er ansvarlig for den overordnede planlægning, udvikling, styring og kontrol af ministerområdet. Dette omfatter at sikre en optimal og effektiv ressourceudnyttelse og driftstyring inden for ministerområdet. Fra 1. januar 2012 er der indført nye krav til budgettering og opfølgning, jf. Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning. Kravene i cirkulæret omfatter blandt andet fælles talgrundlag og budgetgennemsigtighed. Der indføres også faste kadencer for myndighedernes budget- og regnskabsopfølgninger og for departementernes koncernopfølgninger. Det er blandt andet et krav, at opfølgningerne forklarer årsager til afvigelser imellem det periodiserede budget og det aktuelle forbrug.

Forsvarskommandoen har det samlede ansvar for økonomistyringen på forsvarets område og udfører i den forbindelse både styrings- og tilsynsopgaver i forhold til de underliggende myndigheder. Forsvarskommandoen har med økonomistyringsstrategien igangsat en række initiativer, der blandt andet skal resultere i et nyt samlet budgetterings- og planlægningsværktøj, som – når implementeret – vil kunne sikre bedre sammenhæng mellem den strategiske planlægning og budgetteringen.

Ligesom Forsvarskommandoen gennemfører tilsynsopgaver i forhold til underliggende myndigheder, har departementet det overordnede tilsynsansvar for koncernen, herunder Forsvarskommandoen. I relation til økonomistyring indebærer det blandt andet sagsbehandling af og tilsyn med forsvarets økonomiopfølgninger og budgetsager. Der er således tale om en vis sekventiel sagsbehandling på økonomiområdet. Det nye budgetterings- og planlægningskompleks forventes at kunne tilfredsstille departementets behov, men departementet vil, jf. kravene ovenfor, fortsat skulle gennemføre sin egen styring og kontrol af Forsvarskommandoens styring. Den øgede vægt på forbedret styring i både Forsvarskommandoen og departementet vil således kunne øge omfang af sekventielle processer og overlap i opgaver givet den nuværende organisering og ansvarsfordeling.

Ligesom økonomien er også forsvarets materielanskaffelser flere gange blevet undersøgt. I nyere tid gælder det eksempelvis anskaffelse af det ubemandede luftfartøj Tårnfalken (2006) og helikoptertypen EH-101 (2008) samt modkøb i forbindelse med forsvarets materielanskaffelser. Forsvaret er i den forbindelse blevet kritiseret for i en række tilfælde ikke at have håndteret materielanskaffelserne hensigtsmæssigt. På den baggrund er der blandt andet gennemført proces- og organisationsændringer i Forsvarets Materieltjeneste og etableret et materieltilsyn i Forsvarsministeriets departement, ligesom Forsvarskommandoens bredere og mere detaljerede tilsyn er blevet skærpet. Der holdes også løbende formelle materielrelationsmøder og statusmøder for forligsprojekter.

Alternative modeller for organiseringen af ledelsen af forsvaret skal understøtte de tiltag, der allerede er taget for at forbedre ressourcestyningen i forsvaret og herunder særligt økonomistyringen, men også tilfredsstille kravene om skærpet tilsyn og styring fra departementet. Både procesændringer og organisatoriske ændringer kan være relevante.

#### *Styrket sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning*

Styrket sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning skal blandt andet ske med henblik på udarbejdelsen af mere solide økonomiske beslutningsgrundlag og økonomiske beslutningsprocedurer. Dette skal blandt andet sikre en tæt sammenkobling mellem kort- og langsigtet planlægning og budgetteringen.

Der kan overordnet peges på tre hovedelementer vedrørende en styrket sammenhæng mellem budgetlægning og planlægning:

- 1) Økonomiske konsekvenser bør belyses i alle beslutningsoplæg og indgå som en integreret del af alle beslutninger på alle niveauer. Dette skal medvirke til at skabe fundamentet for solide og velkvalificerede økonomiske beslutninger.
- 2) Der bør være tydelige og formaliserede interne beslutningsprocedurer og fora for alle økonomiske beslutninger, herunder godkendelse af budgetter mv. Hermed kan etableres en mere entydig økonomisk styring i organisationen.
- 3) En styrket sammenhæng mellem budgetlægning og planlægning skal understøtte, at der kan skabes større sammenhæng mellem ansvaret for opgavevaretagelse og ansvaret for resourceforbruget.

Ovenstående vil blandt andet forudsætte, at ledelsen af forsvaret løbende har adgang til ledelsesinformation, som er dækkende og retvisende.

Det er vurderingen, at den nødvendige styringsinformation ikke altid har været til stede i forsvaret. Dette har haft konsekvenser for forsvarets muligheder for at foretage en rettidig, valid og pålidelig planlægning og prioritering af opgaver og aktiviteter samt fordeling af ressourcer.

Forsvarskommandoens budget, som udgør ca. 90 % af ministerområdets samlede budget, forvaltes af 12 myndigheder, der er underlagt Forsvarskommandoens direktiver og styring. Koncernstyringen i form af mål-, resultat- og rammestyling differentieres ganske betragteligt mellem departementets underlagte myndigheder givet forskellen i budgetter og kompleksitet. Departementets styring af Forsvarskommandoen er således mere generel end den tilsvarende styring af øvrige underlagte myndigheder. De nye krav til budgettering og styring vil afføde et stigende behov for at opdele bevillingerne i mindre dele med henblik på mere og bedre sty-

ringsinformation i departementet og den nødvendige kapacitet til at behandle disse informationer.

Det igangværende arbejde i "Udvalget for analyser af forsvaret 2010-2011", som er iværksat i medfør af forsvarsforliget 2010-2014, har til formål at tilvejebringe effektiviseringer og bidrage til bedre økonomistyring og øget gennemslugtighed i forsvarets økonomi. Blandt andet som led heri udarbejdes der modeller for opgørelse af sammenhæng mellem aktiviteter og omkostninger, hvilket vil bidrage til en bedre kobling mellem forsvarets opgaveløsning og de tilknyttede omkostninger ved såvel operative kommandoer som funktionelle tjenester. Det vil styrke budgetteringen og grundlaget for planlægningen samt vise sammenhængen mellem opgaver og ressourcer.

En forbedring vil betyde en organisering af ledelsen af forsvaret, som i højere grad understøtter styrket sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning.

#### *Øget synergi og effektivitet i koncernen*

Øget synergi og effektivitet i koncernen indebærer den mest effektive ressourceudnyttelse på tværs af koncernen.

En fremtidig ledelsesstruktur skal medvirke til en reduceret opgavemæssig redundans, hvor de samme opgaver ikke unødigt varetages af flere myndigheder på ministerområdet, og hvor stordriftsfordele udnyttes gennem fleksibilitet, koncernfælles løsninger og tværgående prioritering og samarbejde. Etableringen af de koncernfælles funktionelle tjenester skete med det formål at udnytte stordriftsfordele i støtten til koncernens myndigheder og samtidig muliggøre øget delegering af opgaver fra departementet, herunder for oplæg til politisk brug (som i den "smalle A-60 model"). Dette er sket i stort omfang, men der vurderes at være et potentiale for yderligere forbedringer, herunder ved at opbygge de nødvendige kompetencer på dette niveau. Den nuværende organisering af de funktionelle tjenester under Forsvarskommandoen stiller krav om et tæt samarbejde mellem Forsvarskommandoen og departementet i relation til styringen af de koncernfælles tjenester, herunder om den fulde udnyttelse af de funktionelle tjenesters potentiale i koncernen.

Også internt i ledelsen af forsvaret er der grund til at være opmærksom på den generelle forventning om effektiv anvendelse af ressourcerne i den offentlige forvaltning. Det kan ske gennem minimering af dobbeltarbejde, effektive arbejdsprocesser og skærpet fokus på virksomhedens kerneopgaver. Dobbeltarbejde er en udfordring for den "brede A-60 model" og dermed for sagsområder, hvor den anvendes. Delegering af ansvar og udnyttelse af ekspertise i underlagte myndigheder kan bidrage til en mere effektiv udnyttelse af de samlede ressourcer, men det forudsætter, at der er en høj grad af fælles forståelse for opgavens karakter og den nødvendige ekspertise. Henset til dynamikken i den politiske proces er der imidlertid ofte behov for en selvstændig ekspertise i departementet til at behandle disse informationer, når sådanne oplysninger bruges til at understøtte en politisk beslutningsproces. Også ansvaret for styring og tilsyn i koncernen tilsiger en ekspertise i departementet, som muliggør en behandling af bidrag fra underlagte myndigheder, hvorfor der er grænser for, hvor langt det er praktisk muligt at bevæge sig i retning af den "smalle model" uden at svække ministerbetjeningen.

Den nuværende opgave- og ansvarsfordeling mellem departementet og Forsvarskommandoen indebærer en opgavemæssig redundans, blandt andet i kraft af den sekventielle arbejdsproces, der på flere områder vurderes at være unødigt. Alternative modeller for organiseringen af ledelsen af forsvaret kan bidrage til at reducere de nuværende udgifter til personale og drift i muligt omfang gennem effektivisering. Der skal tages højde for både investeringsudgifter og

driftsudgifter i vurderingen af mulighederne for en effektiviseringsgevinst. Givet den forventede rammereduktion på forsvarrets område og behovet for omstilling og effektivisering er det et hensyn, at den øverste ledelse går forrest, når det gælder øget effektivitet.

En forbedring kan ske ved at organisere ledelsen af forsvaret, så dobbeltarbejde minimeres, arbejdsprocesserne effektiviseres yderligere og strukturen understøtter en effektiv koordinati-on og ressourceudnyttelse på tværs af koncernens myndigheder.

#### *Implementerbarhed og konsekvenser for koncernstruktur*

En fremtidig ledelsesstruktur skal være praktisk implementerbar, så de forventede gevinster realiseres, og så konsekvenserne for ministerområdets samlede opgavevaretagelse er acceptable. I den sammenhæng er hensynet til igangværende operationer afgørende. De forventede forbedringer ved en alternativ organisering af ledelsen af forsvaret skal vurderes i forhold til de risici en implementering vil indebære. Der må forventes en midlertidig nedgang i effektivitet især ved mere omfattende ændringer. Dette kan i et vist omfang modvirkes gennem en velforberedt og hurtig gennemførelse for at undgå en længere periode med uklarhed. Alternative modeller for organisering af ledelsen af forsvaret kan forudsætte umiddelbare ændringer i den underlagte struktur. Det kan gælde myndigheder, som i dag er underlagt Forsvarskommandoen samt myndigheder underlagt departementet. I den forbindelse vil redegørelsen sondre mellem eventuelle ændringer, som er en forudsætning for at implementere modellen, og ændringer, som det kan være nødvendigt eller naturligt at overveje i forbindelse med den forudsete efterfølgende analyse af den underliggende myndighedsstruktur (anden fase af analysearbejdet, jf. kommissoriet).

Det må forventes, at de forudsatte bevillingsreduktioner på forsvarsbudgettet de kommende år vil medføre ændringer i forsvaret. Det er afgørende, at forsvaret besidder tilstrækkelig ledelseskraft til at drive en sådan proces sideløbende med produktion og indsættelse af styrker i nationale og internationale operationer.



## 2. ANDRE NATO-LANDES ORGANISERING

Nedenfor redegøres for hovedtræk i organiseringen i andre NATO-lande. Ved hovedtræk forstås det organisatoriske forhold mellem den politiske og militære ledelse. Herefter gennemgås et mindre antal lande af særlig relevans i større detaljer.

På grund af landenes forskellige baggrund for organisering af forsvaret skal sammenligninger ske med en vis forsigtighed. Det er først og fremmest hensigten, at gennemgangen skal tjene som inspiration.

### 2.1 Hovedtræk af organiseringer i andre NATO-lande

NATO-medlemskabet indebærer ikke detaljerede krav til den nationale organisering af ledelsen af forsvaret. Det forudsættes, at der er civil/demokratisk kontrol med det militære forsvar, samt at en militær chef kan repræsentere det nationale militære forsvar i NATO's militærkomité, der rådgiver NATO's øverste besluttende organ – Rådet.

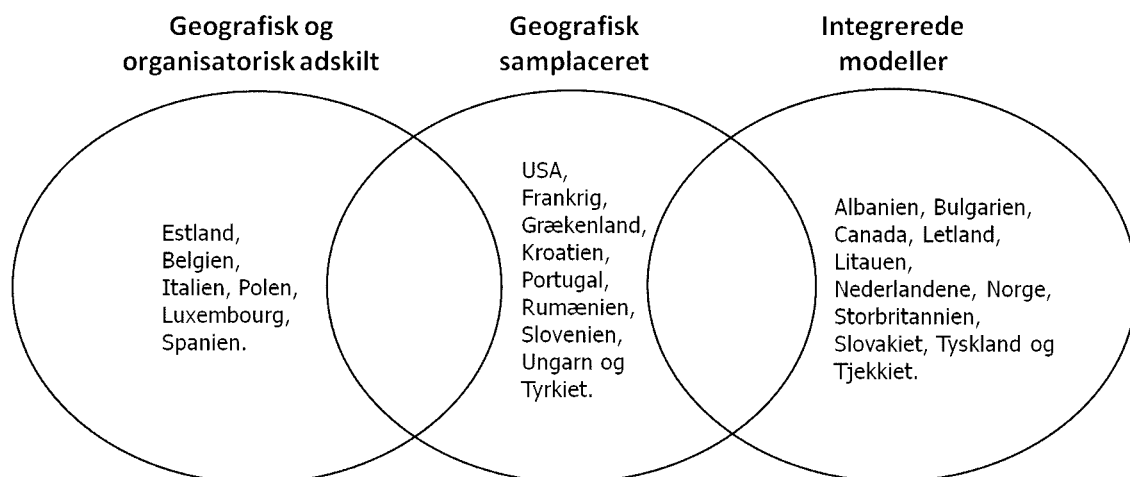
NATO-landenes forskellige organiseringer afspejler i høj grad nationale forhold herunder historiske forhold, landenes størrelse, forsvarets størrelse, politiske og forsvarspolitiske traditioner og erfaringer. Der er samtidig en række fælles udfordringer og erfaringer, som også i vidt omfang har betydet sammenlignelige strukturer og løsninger. Det gælder fx behovet for værn-fælles ledelse og styring.

Generelt kan man tale om tre overordnede typer organiseringer af forholdet mellem den civile og militære ledelse:

- 1) Den danske organisering repræsenterer en type organisering, hvor den civile og militære ledelse er organisatorisk og geografisk adskilt i separate myndigheder.
- 2) Den amerikanske organisering anvendes oftest som eksempel på en type organisering, hvor den civile og militære ledelse – herunder forsvarschefen, værn-fælles stabe, værnernes chefer og værnstabene – er samlet i én bygning eller flere nærliggende bygninger og sideordnet under den politiske ledelse, men uden en organisatorisk integration. I det amerikanske tilfælde er myndighederne samlet i en femkantet bygning (heraf navnet Pentagon-modellen).
- 3) Den britiske organisering, der siden 1964 har haft en samlet civil og militær ledelse, kan siges at repræsentere den tredje type organisering – nemlig den integrerede. Storbritannien har en fuldt integreret organisering, hvor der ikke er tale om adskilte militære og civile enheder under det politiske niveau, men om ét civilt-militært departement under fælles integreret ledelse.

I praksis kan det være svært at sondre klart mellem de forskellige typer organiseringer og dermed også vanskeligt at placere alle NATO-lande entydigt i den ene eller anden kategori. Det gælder særligt sondringen mellem samplacering og integrerede modeller. Arbejdsprocesserne er således også af betydning for, om der er tale om en primært integreret eller en opdelt organisation med primært sekventielle arbejdsgange. Endelig er der forskel på værnernes organisatoriske placering og dermed på forsvarschefernes ansvar og kommando.

Med de nævnte forbehold fordeler øvrige NATO-lande sig aktuelt således:



Ovenstående figur viser, at de fleste NATO-lande har en tæt forbindelse mellem den øverste militære og politiske ledelse, enten gennem en geografisk samling eller gennem variationer af organisatorisk integration.

Siden afslutningen på den kolde krig har der været en klar tendens i retning af integration af den øverste militære og politiske ledelse. Både tilpasning til de nye udfordringer i form af omstilling af de nationale forsvar og løbende operative bidrag samt økonomiske forhold synes at være baggrunden herfor. Der kan peges på lande som Norge, Tjekkiet og Litauen som eksempler på lande, der har foretaget ændringer i retning af øget integration gennem de seneste år.

Ud over Danmark er det således kun et mindre antal NATO-lande, som både geografisk og organisatorisk adskiller den militære og politiske ledelse.

Aktuelt er der i flere af de lande, som har værnschefer, tendens til, at forsvarschefens position styrkes yderligere på bekostning af værnscheferne.

På militært niveau har enkelte og især større NATO-lande etableret værnsfælles operative kommandoer til koordination af styrkeindsættelser, men stort set alle har samtidig opretholdt selvstændige værns-specifikke stabe til at varetage produktionen af styrker.

Stadig flere lande har i lighed med Danmark centraliseret støttestrukturen i værnsfælles tjenester.

For et mindre antal lande af særlig relevans (Storbritannien, Nederlandene og Norge) beskrives i de efterfølgende afsnit organiseringen i større detaljeringsniveau, herunder de hensyn, der ligger til grund for den konkrete organisering. Beskrivelsen er blandt andet baseret på præsentationer som arbejdsgruppen har modtaget fra de pågældende lande. Landene er udvalgt efter følgende kriterier: 1) Lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. 2) Lande som har tætte samarbejdsrelationer til Danmark på forsvarsområdet, herunder samarbejde i missioner og omkring opstilling af militære kapaciteter. 3) Lande, der repræsenterer forskellige organiseringer af ledelsen af forsvaret.

## 2.2 Nederlandene

Nederlandenes forsvar har siden halvfemserne gennemgået en omfattende omstilling i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling. Senest har den nederlandske regering i lyset af den økonomiske krise vedtaget en generel reduktion af forsvarets udgifter, som frem mod 2016 skal reduceres med i alt ca. 1 mia. euro. Det vil blandt andet medføre en større reorganisering af det integrerede departement, øget decentralisering af ansvar til underlagte myndigheder samt mere risikobaseret tilsyn og styring. Ud over at muliggøre en udgiftsreduktion er det den nederlandske opfattelse, at disse ændringer vil betyde en mere fleksibel og tilpasningsdygtig organisation.

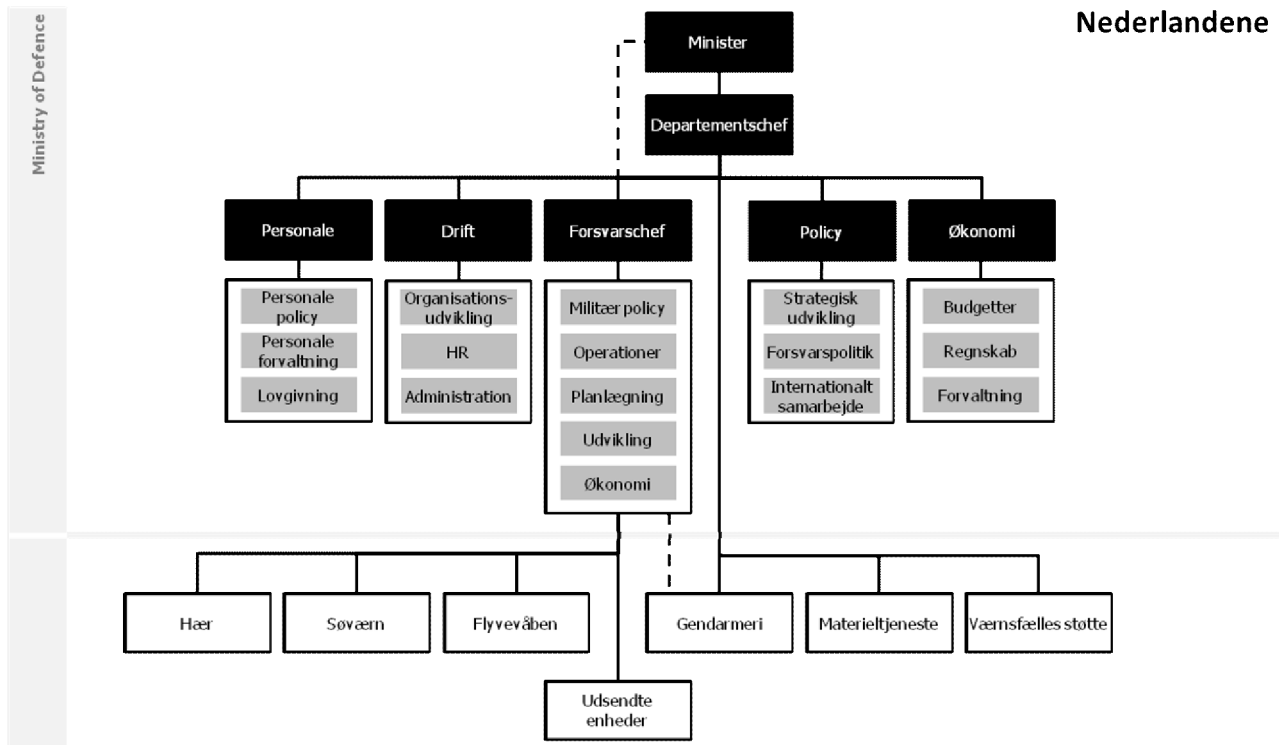
### Fakta om det nederlandske forsvar

- Budget i 2010: ca. 11,4 mia. US \$
- Andel af BNP i 2010: ca. 1,4 %
- Militære forsvar i 2010: ca. 48.000 personer

### Struktur

Nedenstående organisation, som er under implementering, forventes at ville næsten halvere bemanningen i departementet fra ca. 1.250 til ca. 650 civile og militære medarbejdere (bemanningen er ikke endeligt afklaret). Fokus er på så vidt muligt at friholde de operative dele og dermed i videst muligt omfang at identificere besparelserne inden for administrative funktioner. Det har derfor været naturligt, at slankningen også omfatter en reorganisering af departementet, som fremover vil bestå af fem mod tidligere tretten afdelinger. I den forbindelse er det målsætningen ikke at duplikere ekspertise og information i organisationen.

Departementet ledes af forsvarsministeren. Departementets øverste embedsmand og ministrens nærmeste rådgiver er departementschefen.



Departementschefen er over for ministeren ansvarlig for den løbende "policy, planning and budget procedure", hvor policydirektøren, forsvarschefen samt økonomichefen leder forskelli-

ge dele af processen. Policydirektøren har ansvar for formuleringen af policy, mens forsvarschefen har ansvaret for ledelsen af forsvaret, herunder implementering af forsvarspolitik, operationer, planlægning, udvikling og ressourceallokering. Økonomidirektøren er ansvarlig for det overordnede budget samt budgetopfølgning og kontrol.

Stillingen som forsvarschef, som er en integreret del af departementet, er fra midten af 1990'erne blevet tillagt større ansvar og indflydelse på bekostning af værnscheferne. Reformen af den øverste politiske og militære ledelse har betydet, at forsvarschefen har kommando over alle nederlandske væbnede styrker. Det har medført, at strategiske og planlægningsmæssige opgaver er samlet i det integrerede departement. Også ledelsen af nationale og internationale operationer er samlet i det integrerede departement i en operationsafdeling direkte under forsvarschefen.

De nederlandske operative kommandoer er ansvarlige for styrkeproduktion. De støttes af en værnsfælles materielorganisation samt en værnsfælles støttekommando. Underlagte myndigheder omfatter også "The Royal Marechaussee" (gendarmeri) samt den militære efterretnings-tjeneste. De værnsfælles tjenester, gendarmeri samt efterretningstjenesten refererer formelt direkte til departementschefen, hvorimod de operative kommandoer (samt gendarmeriet i operative spørgsmål under forsvarsministeriets ansvarsområde) refererer via forsvarschefen.

Forsvarschefen refererer til departementschefen på linje med øvrige topchefer i departementet, men har i sin funktion som øverste militære rådgiver direkte adgang til forsvarsministeren. Forsvarschefens afdeling (forsvarsstaben) er med godt 300 medarbejdere langt den største i departementet, og omfatter en operationsafdeling med godt 100 medarbejdere, hvorfra alle nederlandske nationale og internationale operationer styres.

### *Beslutningsproces*

Beslutninger og konsultationer er i stor udstrækning formaliseret ved en række komitéer, blandt andet under ledelse af forsvarsministeren. Konsultationerne omfatter daglige morgenmøder mellem forsvarsministeren, departementschefen, forsvarschefen, policydirektøren samt chefen for operationsafdelingen i forsvarsstaben.

Den seneste reform vil betyde øget vægt på projektgrupper på tværs af det integrerede departement og de underlagte myndigheder. Det indebærer også, at afdelingernes bemanning løbende vil blive tilpasset i lyset af de aktuelle udfordringer. Det er hensigten, at denne mere projektbaserede tilgang til departementets opgaver skal være med til at reducere duplikation af ansvar og information.

### *Ressourcestyring*

Departementet har ansvaret for den overordnede styring af koncernen. Tilsyns- og styringsprocesser er ved den seneste reform prioriteret og reduceret ud fra en risikobaseret tilgang, ligesom de underliggende myndigheder har fået større manøvrerum til at varetage opgaver inden for fastsatte ressourcer. Det indebærer blandt andet, at myndighederne i mindre grad skal rapportere til departementet. Endvidere delegeres en lang række mere driftsmæssige funktioner til henholdsvis værnene og de værnsfælles funktionelle tjenester uden for departementet. Der har således været stor fokus på en hensigtsmæssig deling af opgaveansvar og kapaciteter på ministerområdet.

Samlet synes reformerne at have resulteret i de ønskede forbedringer i styring af forsvaret, herunder i relation til operationer, som er bragt tættere på den politiske ledelse. Mulighederne for hurtige konsultationer og reaktioner gennem daglige orienteringer er mærkbart forbedret.

Konsekvenserne af den aktuelle reform, som primært synes drevet af de aktuelle besparelser, kan endnu ikke vurderes, men i lyset af prioriteringen af operationer og fokus på besparelser i den administrative struktur, vil omfanget af rapportering, tilsyn og kontrol i forhold til underlagte myndigheder blive reduceret. Det forventes, at beslutningsprocesser og koordination vil kunne ske hurtigere med fem i stedet for tretten afdelinger under departementschefen.

### 2.3 Norge

På baggrund af udviklingen i den sikkerhedspolitiske situation og manglende balance mellem budgetter og struktur besluttede det norske Storting i juni 2002 at reformere det norske forsvars øverste politiske og militære ledelse.

#### Fakta om det norske forsvar

- Budget i 2010: ca. 6,4 mia. US \$
- Andel af BNP i 2010: ca. 1,5 %
- Militære forsvar i 2010: ca. 20.000 personer

Der skulle gennemføres en transformation af forsvaret fra et stort mobiliseringsforsvar til et mindre indsættelsesforsvar, og det var vurderingen, at en integration af den politiske og militære strategiske ledelse var en forudsætning for den videre transformation. Det var hensigten herigennem at styrke departementets evne til strategisk planlægning, internationalt samarbejde samt krisehåndtering. Hertil kom, at en integration kunne bidrage til at realisere større reduktioner i bemanningen.

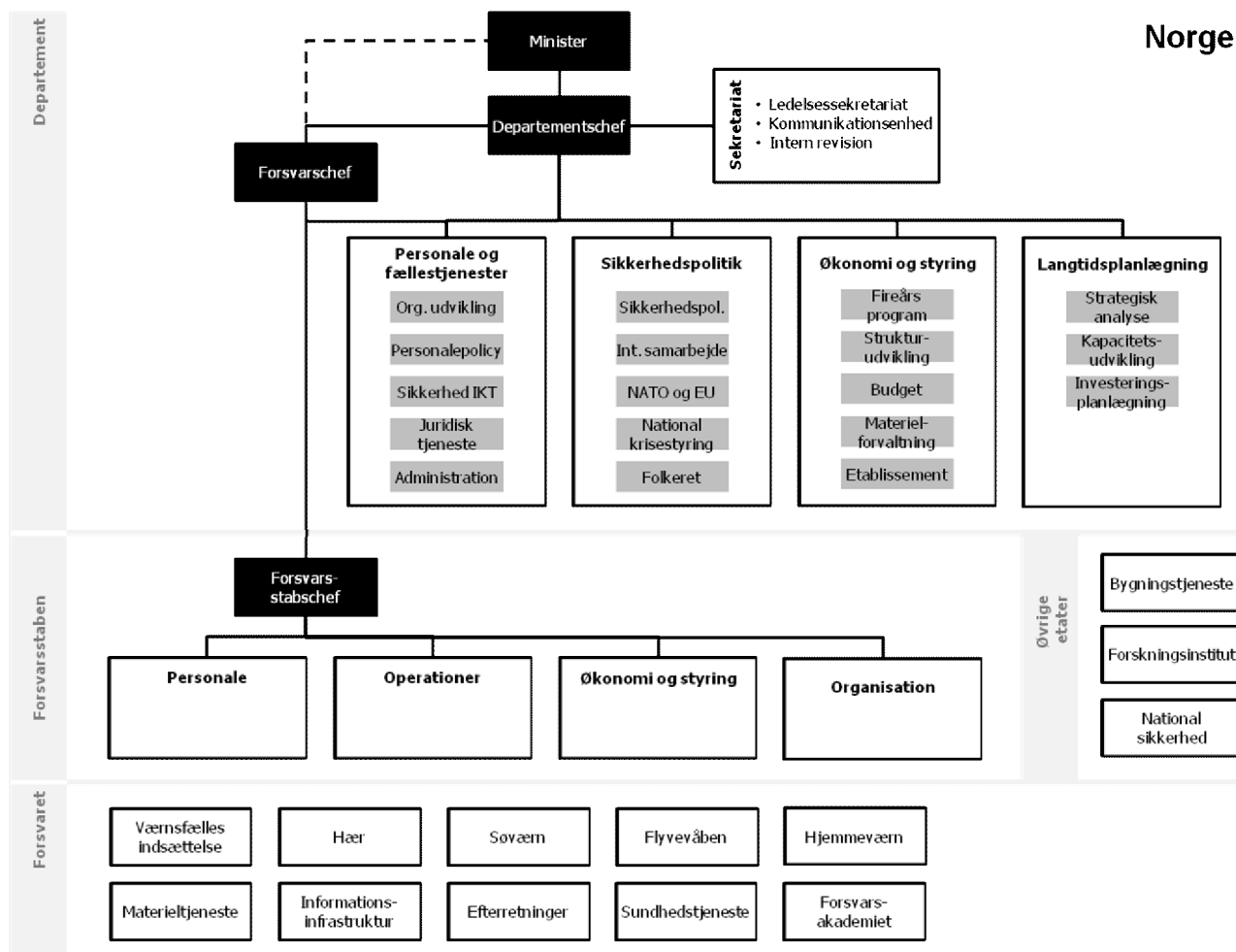
#### *Struktur*

Reformen har betydet, at den politiske og øverste militære ledelse i dag er både geografisk og organisatorisk integreret. Forsvarschefen har imidlertid fortsat en separat funktion som styrelseschef støttet af en forsvarsstab, som er placeret sammen med departementet, uden dog at være organisatorisk integreret. I processen blev Forsvarets Overkommando (svarer til Forsvarskommandoen) nedlagt.

Den norske integrerede strategiske ledelse (ISL) betyder, at forsvarschefen og forsvarets strategiske funktioner er integreret i departementet, og at strategisk planlægning sker under inddragelse af underliggende niveauer i en integreret proces. Implementering, derimod, sker på traditionel hierarkisk vis under forsvarschefens ansvar støttet af forsvarsstaben.

Departementet ledes af en departementschef, med ansvar overfor forsvarsministeren og en politisk udpeget statssekretær. Under departementschefen er der fire afdelinger med hvert sit ansvarsområde (personale og fællestjenester, sikkerhedspolitik, økonomi og styring samt langtidspanlægning).

Departementet har ca. 300 ansatte, hvoraf ca. en tredjedel er militært ansatte, og forsvarsstaben har ca. 360 ansatte. Før reorganiseringen var bemanningen på sammenlagt 1.600 i departementet (200) og Overkommandoen (1.400). Reorganiseringen har således tilnærmelsesvis medført en halvering af stillinger i disse to myndigheder, idet en del dog er overflyttet til andre af forsvarsministeriets myndigheder, ligesom Forsvarets Operative Hovedkvarter med en bemanning på ca. 400 er oprettet.



Forsvarschefens integration i departementet har ikke ændret ved departementschefens position som departementets øverste embedsmand og ministerens politiske rådgiver. Integrationen har tydeliggjort forsvarschefens dobbeltrolle, dels som ministeriets øverste militære embedsmand, dels som chef for de væbnede styrker. Forsvarschefen støttes således både af departementets afdelinger og – i forbindelse med udøvelse af sin kommando over forsvaret – af forsvarsstaben. Forsvarsstabens opgaver dækker således strategisk operationsplanlægning, styring af forsvarets virksomhed, styrkeproduktion og støttevirksomhed.

Ud over forsvaret er også forsvarets bygningstjeneste, den nationale sikkerhedsmyndighed og forsvarets forskningsinstitut direkte underlagt det integrerede departement.

Både forsvarsstaben, værnstabsene, efterretningstjenesten samt forsvarets værnfælles operative hovedkvarter og en række andre myndigheder (hjemmeværn, sundhed, logistik m.m.) refererer direkte til forsvarschefen i dennes kapacitet som styrelseschef.

Forsvarsstaben er opdelt i fire afdelinger: Personale, operationer, økonomi og styring samt organisation, med en række underlagte støttende funktioner. Værnstabsene blev flyttet ud af forsvarsstaben i 2008. Ved samme lejlighed blev operationsstaben samlet i forsvarsstaben og den hidtidige operationsafdeling i departementet nedlagt. Endelig blev forsvarsstabens kommunikationsenhed sammenlagt med departementets og betjener således både forsvarsministeren og forsvarschefen.

### *Beslutningsprocesser*

Generelt er der i Norge tilfredshed med reformen, som har forbedret den strategiske beslutningsproces og planlægning, således at der er større fælles forståelse for beslutningsgrundlaget og den strategiske retning og mindre duplikation. Hertil kommer, at evnen til at reagere hurtigt er blevet styrket, herunder den umiddelbare adgang til forsvarschefens militære råd. Modsat kræver organiseringen stor forståelse for arbejdsgangene og især for forsvarschefens dobbeltrolle, som også betyder, at dele af departementet gennem støtten til forsvarschefen er med til at formulere selvstændige militære råd. Dermed bibeholdes elementer af en sekventiel arbejdsproces på trods af integrationen. Fx udarbejder den norske forsvarschef et fagmilitært råd for langtidsplanlægningen, som også offentliggøres. Ønsket om at bevare forsvaret som en "etat" synes i øvrigt at være den væsentligste årsag til, at man ikke har gennemført en fuld integration af departementet og forsvarsstaben.

### *Ressourcestyring*

Den norske ressourcestyring baseres på et tæt samspil mellem departementet og forsvarsstaben. Den årlige cyklus omkring fastlæggelse af myndighedernes budgetter omfatter en systematiseret møderække mellem departementet og forsvarsstab, omfattende både departementets rammesættende direktiv og forsvarschefens udmøntende iværksættelsesbrev til forsvarets myndigheder.

## 2.4 Storbritannien

I 1964 blev den politiske og militære ledelse sammenlagt i ét integreret departement. Departementets overordnede formål og opgaver har i store træk ikke ændret sig siden, men der har været en række større og mindre reorganiseringer, hvoraf den seneste er ved at blive implementeret på baggrund af en analyse af forsvarsministeriets struktur, ledelse og processer fra juni 2011. Analysen blev gennemført i forlængelse af "The Strategic Defence and Security Review" (SDSR) i 2010, som var den britiske regerings overordnede gennemgang af og prioritering af forsvars- og sikkerhedsopgaverne og de midler, der var til rådighed til løsning af opgaverne. SDSR havde blandt andet til formål at skabe balance mellem ambitioner og rådige midler inden for forsvarsområdet. SDSR er årsag til en igangværende omfattende omstrukturering af britisk forsvar, hvilket inkluderer reduktioner i alle tre værn.

#### Fakta om det britiske forsvar:

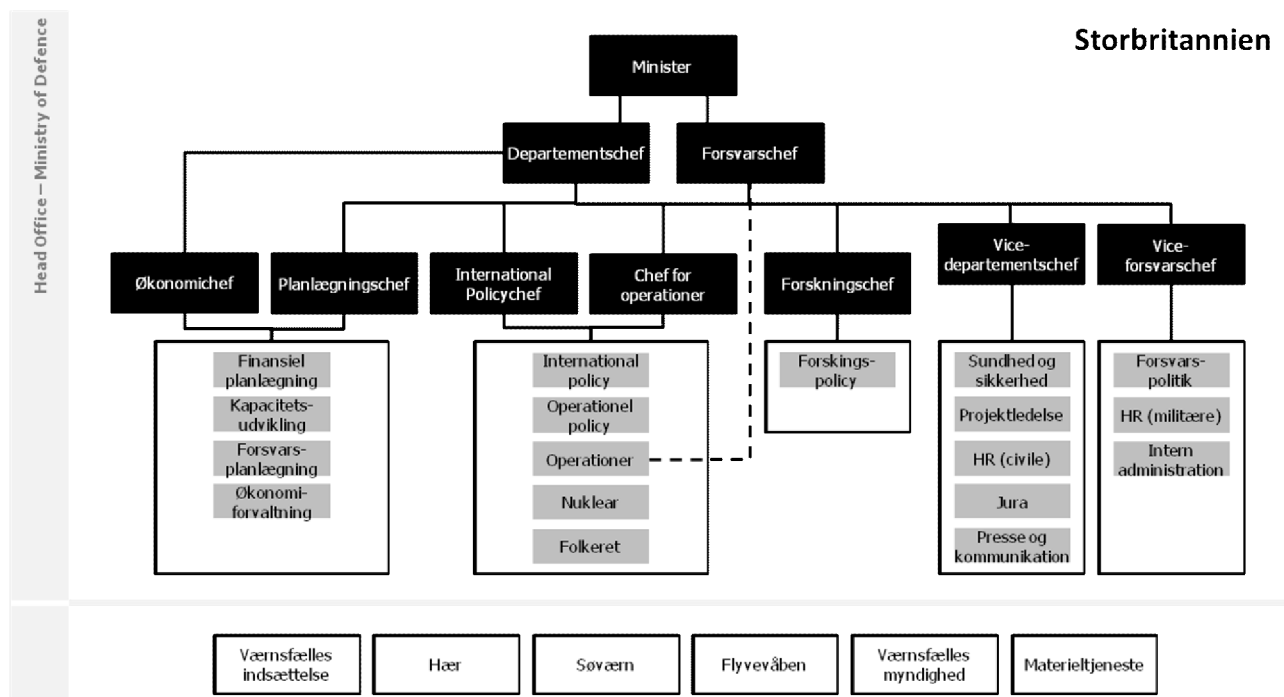
- Budget i 2010: ca. 60,4 mia. US \$
- Andel af BNP i 2010: ca. 2,7 %
- Militære forsvar i 2010: ca. 198.000 personer

Målsætningen for den fremtidige organisering af det britiske departement er, at den skal være mere enkel, effektiv og med entydig ansvarsplacering. Analysens anbefalinger er under implementering.

Den igangværende reorganisering af departementet indebærer således en omfattende reform af ministeriets organisering og arbejdsgange, men den fuldt integrerede civile-militære tilgang ændres ikke, idet synergien på det strategiske niveau mellem det civile og det militære betragtes som en grundsten i de britiske beslutningsprocesser. Antallet af medarbejdere forventes, som følge af reformen, reduceret med 30-40 %; fra ca. 5.000 medarbejdere til ca. 3.000 medarbejdere. En del af disse bliver flyttet til underliggende myndigheder i forbindelse med uddelegering af opgaver. Reorganiseringen forventes tillige at ville indebære en rationaliseringsgevinst, uden at denne har kunnet kvantificeres på nuværende tidspunkt.

## Struktur<sup>1</sup>

Den politiske ledelse består af forsvarsministeren samt fem underordnede ministre med hver deres fagområde. En sideordnet departementschef og forsvarschef (Chief of Defence Staff) fungerer som ministrenes nærmeste rådgivere. Forsvarschefen er forsvarsministerens øverste militærfaglige rådgiver og har derudover direkte adgang til premierministeren i kraft af hans funktion som regeringens militære rådgiver. Desuden var de tre værnschefer, som nu refererer til forsvarschefen, men som indtil reorganiseringen havde direkte adgang til forsvarsministeren og – principielt – premierministeren, placeret i det integrerede departement. Som et led i reformen er værnscheferne flyttet ud af departementet til deres respektive værnshovedkvarterer for samtidig at flytte deres fokus fra det politiske/strategiske niveau til de respektive militære/operative niveauer. De enkelte værn vil i fremtiden være repræsenteret i det britiske forsvarsministerium ved en mindre stab. Den seneste reform betyder også etablering af en overordnet værnsfælles myndighed (Joint Forces Command), der blandt andet skal sikre og styre integration af værnsfælles støttekapaciteter og uddannelse, hvoraf mange hidtil har været styret fra departementet.



Ved siden af funktionen som øverste militære rådgiver er forsvarschefen øverste chef for de væbnede styrker. Forsvarschefen er gennem operationsstaben ansvarlig for videreformidling af ressourcemæssige rammer og politiske målsætninger for forsvarets operative indsættelse til en værnsfælles indsættelseskommando (Permanent Joint Headquarters) og i mere specielle tilfælde – blandt andet nuklear afskrækkelse samt nationale opgaver – til de enkelte værn, som har ansvaret for at implementere dem.

Ud over at servicere ministrene i deres politiske arbejde, udarbejder departementet grundlæggende policy og strategisk grundlag for forsvarets operationer, håndterer landets internationale relationer i forhold til forsvarsmæssige aspekter, koordinerer ministerområdets arbejde med andre ministerier og fører tilsyn med ministerområdets myndigheder.

<sup>1</sup> Departementets fremtidige struktur kan fortsat ændres, jf. den nævnte igangværende reorganisering.



Det integrerede departement udgør også et strategisk militært hovedkvarter, der understøtter forsvarschefen i hans funktion som strategisk militær øverstbefalende for britiske styrker. Forsvarschefen delegerer dele af kommandomyndigheden (Operational Command) til chefen for den værnshæls indsættelseskommando, der varetager militær planlægning, udførelse og daglig ledelse af operationer.

Departementet består af enheder med blandet civil/militær bemanning med sidestillede civile og militære chefer. Ledelsen består således af både civile og militære chefer, der har delt ansvaret mellem sig og trækker på de underlagte enheder, men som samtidig udnytter de enkeltes kvalifikationer på det militære og civile felt for derved at opnå de bedst mulige, helstøbte beslutninger og råd. Der er således tale om en sammenstilling af civile og militære aspekter på alle niveauer.

### *Beslutningsprocesser*

Storbritannien etablerede i 2010 et National Security Council (NSC), hvor premierministeren er formand, og hvor en række andre ministre, herunder forsvarsministeren, deltager. NSC er det øverste beslutningstagende organ i alle udenrigs-, forsvars og sikkerhedsforhold, men forholder sig også til principielle enkeltsager, fx i forbindelse med større materielindkøb. Forsvarschefen deltager efter behov som rådgiver, men har indtil videre deltaget i alle møder. Hans deltagelse synes at være fast praksis.

Det øverste beslutningsorgan i departementet udgøres af et Defence Board, der ledes af forsvarsministeren og blandt andet omfatter departementschefen, forsvarschefen, materieldirektøren og økonomidirektøren. På baggrund af en anbefaling i rapporten fra juni 2011 om et mindre Defence Board er værnshæfene ikke længere repræsenteret i Defence Board. Værnshæfene skal nu i højere grad fokusere på styring af deres respektive værn.

Den britiske tradition omfatter en udpræget brug af komitéer og kollektiv beslutningstagning i departementet, hvilket til tider har vanskeliggjort placering af entydigt ansvar for eksempelvis ressourcestyring og målimplementering. Udviklingen, herunder i forbindelse med den igangværende reorganisering, er derfor gået imod færre og mindre komitéer samt tydeliggørelse af individuelt ansvar for beslutninger og implementering, herunder ved komitéers formænd.

### *Ressourcestyring*

Departementschefen har det øverste budgetansvar for ministerområdet over for parlamentet. Blandt andet som følge af en række eksempler på budgetoverskridelser blandt ministerområdets myndigheder har det reviderede Defence Board fået et langt større fokus på økonomistyring. Myndighedernes budgetansvarlige refererer både til den lokale chef og til departementets økonomistab og økonomidirektør. Endvidere er økonomi og planlægning som et led i den igangværende reform fremover placeret i samme afdeling under ledelse af økonomidirektøren og den stedfortrædende stabschef med ansvar for militære kapaciteter. Myndighederne rapporterer kvartalsvis til departementschefen og myndighedscheferne, de såkaldte Top Level Budget Holders, som fremover vil blive holdt ansvarlige for eventuelle budgetoverskridelser. Departementets øverste ledelse har dermed løbende adgang til et detaljeret og opdateret overblik over ministerområdets økonomi.

Storbritanniens forsvar adskiller sig fra det danske inden for en lang række områder, herunder ikke mindst i forhold til størrelse og besiddelse af nukleare våben.

## 2.5 Sammenfatning af beskrivelser af andre NATO-lande

Gennemgangen af de andre NATO-landes organisering tjener til inspiration for overvejelserne omkring en ændret organisering i Danmark. Det er dog væsentligt at fremhæve, at vurderinger af fordele og ulemper ved landenes forskellige organisationsstruktur også bør inddrage forhold som ansvarsfordeling, værnsstruktur, kommandostruktur, samarbejdsfora, arbejdsprocesser og meget andet.

Generelt er den historisk betingede organisering i mange lande under påvirkning af den gældende internationale sikkerhedspolitiske situation, som medfører klar tendens til øget integration af den øverste militære og civile ledelse.

Nederlandene har et integreret departement med en militær søjle under forsvarschefens ledelse og styrer værnene og de støttende tjenester gennem en risikobaseret tilgang. Fokus har været på ikke at duplikere ekspertise og information, og på delegering af ansvar for opgavevaretagelsen inden for fastlagte ressourcer.

Norge har ligeledes gennemført en reorganisering, som har medført et integreret departement, hvor forsvarschefen er integreret i departementet, men fortsat er chef for en separat styrelse. Hensigten er at øge fokus på den strategiske udvikling i departementet med den militære rådgivning som et integreret element, mens implementeringen fortsat hører under forsvarschefen og dennes stab.

Storbritannien har længe haft et integreret departement, hvor synergi mellem civile og militære hensyn på et strategisk niveau er en top prioritet. Departements- og forsvarschefen er således sidestillede, og værnene har indtil nu haft en fremtrædende rolle i departementet.

	Struktur	Beslutningsproces	Ressourcestyring
Nederlandene	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integreret departement</li> <li>Forsvarschefen har ansvaret for ledelsen af forsvaret (herunder operationer)</li> <li>Forsvarschefen har direkte adgang til forsvarsministeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formaliseret i komitéer</li> <li>Daglige morgenmøder</li> <li>Stor brug af projektgrupper</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mindre rapportering opad i systemet</li> <li>Delegering af driftsfunktioner</li> <li>Øget decentralisering af økonomisk styring</li> </ul>
Norge	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integreret ledelse med separat styrelse</li> <li>Forsvarschefen fortsat styrelseschef</li> <li>Tydelig dobbeltrolle for forsvarschefen</li> <li>Forsvarschefen har direkte adgang til forsvarsministeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fokus på strategisk retning</li> <li>Hurtig reaktionsevne</li> <li>Deltvist sekventielle arbejdsprocesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Møderække mellem departement og styrelse til resourcefastsættelse</li> <li>Forsvarschefen har ansvaret for forsvarets økonomiske resourceforbrug</li> </ul>
Storbritannien	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integreret departement</li> <li>Sideordnede forsvars- og departementschefer</li> <li>Forsvarschefen har ansvaret for operationer</li> <li>Forsvarschefen har direkte adgang til forsvarsministeren og premierministeren</li> <li>Værnene repræsenteret i departementet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>National Security Council med premierministeren for bordenden (forsvarschefen deltager)</li> <li>Brug af kollektiv beslutningstagning og komitéer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Departementschefen har øverste budgetansvar</li> <li>Økonomi og planlægning samplacert i departementet</li> </ul>

### 3. MODELLER FOR EN GRUNDLÆGGENDE ÆNDRET STRUKTUR

#### 3.1 Opstilling af modeller

Som beskrevet i kapitel 1 udfordrer de ændrede rammevilkår den eksisterende organisering af ledelsen af forsvaret. Opstillingen af modeller tager således udgangspunkt i, hvordan ledelsen kan moderniseres og forbedres, så den tilpasses fremtidens behov for effektiv og præcis styring af forsvarets opgaver og ressourceforbrug, korte beslutningsveje samt behovet for hurtig og præcis ledelsesinformation vedrørende både militære og civile aspekter.

Modellerne tager alle højde for de stående krav til ledelsen af forsvaret, der udspringer af forsvarets formål som sikkerhedspolitisk redskab, samt for kommissoriets eksplicitte ønsker om forbedringer, både internt og på tværs af myndigheder. Udfordringerne, de stående krav og ønskerne om forbedringer er beskrevet i kapitel 1.

Modellerne opstilles på baggrund af gennemgangen af den danske model, både nu og i historisk perspektiv, gennemgangen af andre NATO-lande samt beskrivelsen af principperne bag centraladministrationens organisering.

Arbejdsgruppen har identificeret følgende tre overordnede tiltag, som kan bruges til at opstille alternative modeller:

- 1) Grundlæggende ændring af departementets og Forsvarskommandoens opgaver, interne organisation, arbejdsgange mv.
- 2) Geografisk samling af departementet og Forsvarskommandoen.
- 3) Integration af den civile og militære ledelse i departementet.

Disse tiltag kan, jf. nedenstående tabel, anvendes til at opstille modeller for gradvist mere grundlæggende ændringer af organiseringen af ledelsen af forsvaret:

	1) Ændret organisering og arbejdsgange	2) Geografisk samling	3) Integration af den civile og militære ledelse
Model A	X		
Model B	X	X	
Model C	X	X	X

I model A og B opretholdes den nuværende organisering med Forsvarskommandoen som styrelse og forsvarschefen som styrelseschef. I model C integreres forsvarschefen og forsvarsstaben i et forstærket departement, og Forsvarskommandoen nedlægges som konsekvens heraf.

Model A og B kan betegnes som variationer over den nuværende differentierede A-60 model, hvor departementet primært forestår ministerbetjening, policyudvikling og overordnet styring, mens styrelsesniveauet primært varetager øvrige opgaver. Model C kan betegnes som en "bredere" A-60 model, men der vil også for model C's vedkommende fortsat være elementer af den differentierede A-60 model.

Med udgangspunkt i de generelle principper for organisering af centraladministrationen vil det kunne forventes, at de stærke sider ved model A og B er, at departementet – i kraft af For-

svarskommandoens fortsatte eksistens – aflastes fra almindelige driftsopgaver og implementering, og dermed kan koncentrere sin virksomhed mod ministerbetjening og policyudvikling. Modsat vil ulemperne ved modellerne umiddelbart kunne være svækket kapacitet til koordination og styring i departementet og risiko for unødigt redundans i opgaveløsningen. Disse ulemper kan i givet fald adresseres i modelopstilling, således at der i videst muligt omfang vil blive taget højde herfor.

Model C's stærke sider må forventes at være, at departementet vil få væsentlig større fagspecifik kapacitet, vil kunne udøve fagligt tilsyn med styrelsernes virksomhed på et styrket niveau samt få en generelt større styringskapacitet og koordinationskraft. I samme generelle perspektiv ligger der en risiko for ubalance mellem ministerbetjening og implementering/drift. Denne ulempe kan i givet fald adresseres i modelopstilling, således at der i videst muligt omfang vil blive taget højde herfor.

### 3.2 Særlige hensyn ved modelopstillingen

I forbindelse med opstillingen af modeller er der grund til særlig opmærksomhed omkring forhold, der relaterer sig til de stående krav, som er opstillet i afsnit 1.5. Disse forhold omfatter hensynet til ministerbetjening og koncernstyring/drift, hensynet til forsvarschefens rolle samt hensynet til forholdet til underliggende myndigheder.

#### *Hensyn til ministerbetjening og koncernstyring/drift*

Fokus i et departement vil typisk være at understøtte ministerens politiske ansvar og dermed være rettet imod politikudvikling i form af overordnede prioriteringer og planlægning snarere end konkret implementering og drifts- og rutineopgaver. En eventuel integration af den øverste militære ledelse i departementet rejser derfor naturligt spørgsmålet om balancen mellem ministerbetjening og løbende styring og drift af koncernen. Ved en henlæggelse af mere løbende drifts- og styringsopgaver til et departement vil det være afgørende at sikre, at departementet bevarer sin kapacitet til ministerbetjening, ligesom der kan være et spørgsmål om at sikre, at ministeren kan holde en vis afstand og "armslængde" til mere konkrete afgørelsessager (blandt andet af hensyn til retssikkerhed) samt at undgå, at den løbende styring og drift nedprioriteres på bekostning af ministerbetjeningen.

Det vil dog i den forbindelse være væsentligt at holde sig for øje, at Forsvarsministeriets ressortområde er atypisk i den forstand, at det omfatter ganske lidt lovgivning og kun et yderst begrænset antal borgerrettede (afgørelses-)sager, hvorfor det overordnede hensyn til retssikkerhed forekommer mindre tungtvejende end ved tilsvarende overvejelser på andre ministerområder. Derimod er forsvaret en tung driftsorganisation med mange ansatte og store drifts- og investeringsbudgetter, som løbende kræver styring i form af konkrete beslutninger og prioriteringer.

Samlet set vil der i opstillingen af modeller være grund til at rette særlig opmærksomhed mod hensynet til effektivitet og kapacitet til ministerbetjening på den ene side og på den anden side undgå, at den løbende styring og drift nedprioriteres.

Forsvarets nuværende virksomhedsmodel, med støttende tjenester og styrkeproducerende og styrkeindsættende operative kommandoer, indebærer blandt andet et meget tæt samarbejde mellem Forsvarskommandoens underlagte myndigheder og løbende styring, koordination og prioritering fra Forsvarskommandoens side. Hertil kommer, at forsvarets opgavevaretagelse løbende påkalder sig stor politisk opmærksomhed. Det gælder selvsagt særligt de internationale opgaver, hvor enkeltbegivenheder kan komme i politisk fokus. Endelig er inddragelse af

de faglige kompetencer i Forsvarskommandoen og underlagte myndigheder afgørende for politikudviklingen. Som nævnt er en af udfordringerne behovet for stadigt tættere og løbende sammenspil mellem den militære rådgivning og fx politiske, økonomiske og juridiske aspekter af en given problemstilling.

En eventuel integration vil bringe den militære rådgivning tættere på den politiske beslutningsproces og give hurtigere og mere fleksibel adgang til oplysninger om konkrete sager, som påkalder sig politisk interesse, men vil også betyde, at ansvaret for den løbende styring og prioritering følger med. Når den planlagte tildeling af opgaver og budgetter skal justeres, vil det således være en opgave for departementet i en integreret model. Der er tale om en omfattende daglig opgave givet omfanget og kompleksiteten af forsvarets virksomhed. Dette kan som nævnt medføre en risiko for, at styringen og/eller ministerbetjeningen svækkes, og at ministeren ikke kan friholdes fra konkrete drifts- og rutinesager. Såfremt ovenstående problemstilling ikke adresseres, kan integration således medføre en række af de ulemper, som er beskrevet for enhedsmodellen afsnit 1.2. Modeller for integration af den øverste militære ledelse i departementet kan dog ikke sammenlignes med enhedsmodellen, da der fortsat vil være et styrelsesniveau bestående af både Forsvarskommandoens nuværende underlagte enheder samt de øvrige eksisterende styrelser under departementet. Som nævnt vil der imidlertid være et klart behov for at overveje, i hvilket omfang og hvordan ministerbetjening og styring/implementering kan tilgodeses sideløbende i en integreret model.

#### *Hensyn til forsvarschefens rolle*

Det fremgår af forsvarsloven (lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.), at "Forsvarschefen har under ansvar over for forsvarsministeren kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt de organer til støtte for forsvaret, der ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet".

En del af baggrunden for oprettelsen af forsvarschefembedet og for forsvarschefens kommando over værnene var at undgå, at uenighed mellem værnscheferne betød, at der ikke blev formuleret et enigt militært råd. Det pålagte kommandoansvar indebærer således, at forsvarschefen er den øverste militære autoritet samt øverste værnsfælles militærfaglige rådgiver.

Som styrelseschef har forsvarschefen i den nuværende organisering et samlet ansvar for opgavevaretagelsen og for anvendelsen af de tildelte ressourcer inden for de politisk fastsatte rammer. Forsvarschefen har i den funktion ansvaret for, at militære enheder opstilles, uddannes og udrustes, således at de er brugbare til løsningen af forsvarets opgaver.

Den militære opgaveløsning varetages inden for politisk fastsatte rammer. Forsvarschefens kommando over værnene indebærer ansvaret for planlægning, iværksættelse og gennemførelse af operationer. Ansvaret for at udstede lovlige, tjenstlige ordrer til militære enheder og militært personale – herunder ordrer, som rummer risiko for tab – følger af forsvarschefens kommando. En kommandostruktur med ansvar for sine undergivne er ét af kriterierne i folkeretten for, hvorvidt en væbnet gruppe kan karakteriseres som militær enhed og dermed få status som kombattanter. Kommandoansvaret kan placeres hos andre militære chefer, men det forekommer naturligt og hensigtsmæssigt, at den øverste militære rådgiver samtidig har kommandoen.

Forsvarschefen har tillige ansvaret for at være forsvarets repræsentant både nationalt og internationalt. En del af forsvarschefens opgaver består således i at repræsentere forsvaret – både som dansk forsvars øverste militære repræsentant i drøftelser med andre nationer, herunder i NATO og i andre internationale fora – samt ceremonielt i forskellige sammenhænge.

Forsvarschefen har således en væsentlig udadvendt rolle i forsvaret og i offentligheden – både nationalt og internationalt. Forsvarschefens udadvendte rolle understøttes i den nuværende organisering af en forsvarsstabschef, som leder forsvarsstaben.

I praksis har forsvarschefens ansvar efter forsvarsloven over for ministeren udviklet sig således, at det kommer til udtryk ved, at forsvarschefen varetager funktionen som forsvarsministerens og regeringens øverste militærfaglige rådgiver. Dette indebærer, at forsvarschefen efter omstændighederne har en direkte dialog med forsvarsministeren vedrørende militærfaglige spørgsmål. I øvrige anliggender udøver forsvarschefen en normal funktion som styrelseschef i forhold til departementet.

Både forsvarschefen og forsvarsstabschefen er således, på linje med de øvrige styrelseschefer og departementets øverste chefer, medlemmer af Forsvarsministeriets koncernledelse, som ledes af departementschefen. Der er praksis for, at forsvarschefen mødes med departementschefen hver 14. dag og med forsvarsministeren og departementschefen hver måned. Også de øvrige styrelseschefer mødes med forsvarsministeren og departementschefen efter behov, men ikke i samme omfang som forsvarschefen. Det skyldes forsvarets dominerende størrelse og tyngde i koncernen. Til dagligt tilgår den militære rådgivning departementet fra Forsvarskommandoen, ligesom relationen mellem departementet og Forsvarskommandoen er sammenlignelig med departements relationer til andre underlagte myndigheder. Der udarbejdes således årlige resultatkontrakter, som indgås mellem departementschefen og forsvarschefen. Det direkte ansvar over for forsvarsministeren, som beskrevet i forsvarsloven, handler således i praksis om beslutningstagernes mulighed for direkte adgang til den militære rådgivning – især på det operative område.

Alternative modeller forudsættes at skulle videreføre forsvarschefens operative kommandoansvar og funktion som øverste militære rådgiver, herunder praksis for så vidt angår muligheden for direkte militærfaglig rådgivning af forsvarsministeren og regeringen samt forsvarschefens udadvendte virksomhed.

#### *Hensyn til forholdet mellem departementet og underliggende styrelser*

Det er en del af kommissoriet, at arbejdsgruppen skal vurdere behovet for umiddelbare justeringer i den underliggende myndighedsstruktur ved de enkelte modeller, idet den underlagte myndighedsstruktur i øvrigt ikke er en del af arbejdet i fase 1, jf. kommissoriet.

En integration vil som udgangspunkt betyde, at antallet af styrelser under departementet vil vokse fra de nuværende seks til potentielt 17, idet Forsvarskommandoens nuværende 12 underlagte myndigheder vil skulle referere til et integreret departement. Der er imidlertid stor forskel på myndighedernes størrelse og ansvar. Uanset modelvalg vil det derfor være hensigtsmæssigt at overveje mulighederne for ændringer i den underliggende myndighedsstruktur, som yderligere vil kunne bidrage til en koordineret og effektiv ressourceudnyttelse og opgaveløsning. Dette er dækket af kommissoriets fase 2. Den seneste større tilpasning var etableringen af de værnsmæssige funktionelle tjenester.

I denne redegørelse vil fokus derfor være på, om de forskellige modeller forudsætter umiddelbare justeringer eller ændringer i den underliggende struktur, eller om den nuværende myndighedsstruktur indledningsvis kan videreføres uændret. Det udelukker selvsagt ikke, at der vil kunne være et ikke uvæsentligt behov for efterfølgende ændringer som et resultat af arbejdet i fase 2. Dette spørgsmål vil blive berørt nedenfor i forbindelse med vurderingen af de enkelte modeller.

Uanset modelvalg og eventuelle justeringer af den underliggende myndighedsstruktur er der grund til at overveje, hvorledes de underliggende myndigheder refererer til foresatte myndigheder.

I dag er det sådan, at departementets underliggende myndigheder refererer til departementet på myndighedsniveau. Det generelle ansvar for de forskellige myndigheder er placeret ved forskellige ressortansvarlige kontorer. Ressortansvarlige kontorer er imidlertid ikke den eneste indgang til departementet for de pågældende myndigheder, og den overordnede reference understøttes af muligheden for løbende at henvende sig direkte til den funktionelle gren af departementet, der synes mest relevant i forhold til den konkrete sag. Cheferne for de myndigheder, som er direkte underlagt departementet (niveau 1) indgår endvidere som nævnt i Forsvarsministeriets koncernledelse, idet Forsvarskommandoen er repræsenteret ved både forsvarschefen og forsvarsstabschefen. Underlagte myndigheder styres ved mål- og rammestyring, resultatkontrakter og ved opfølgning gennem koncernopfølgning og rammeredegørelser. Der gælder særlige forhold for Forsvarets Efterretningstjeneste, hvor chefen i en række spørgsmål refererer direkte til departementschefen. I medfør af hjemmeværnsloven er hjemmeværnsledelsen over for forsvarsministeren ansvarlig for hjemmeværnets samlede virke. Forsvarets Auditørkorps er uafhængig af det militære kommandosystem, hvilket i tilfælde af integration af den øverste militære ledelse i departementet fortsat skal tilgodeses.

I forholdet mellem Forsvarskommandoen og underlagte myndigheder differentieres i dag, idet de operative og større myndigheder refererer til forsvarschefen, mens mindre myndigheder (regnskabstjenesten, informatiktjenesten, veterancentret) refererer til den relevante stabschef i Forsvarsstaben. Grundet Forsvarsstabens væsentlige interaktion med henholdsvis personel-tjenesten, materieltjenesten og bygnings- og etableringstjenesten indgår cheferne for disse myndigheder i praksis på linje med stabscheferne i forsvarsstaben under forsvarsstabschefens ledelse. Samtidig er alle myndigheder underlagt Forsvarskommandoen, og myndighederne kan henvende sig direkte til de relevante funktionelle dele af Forsvarskommandoen, når det gælder løbende, konkrete sager. Underlagte myndigheder styres på grundlag af forsvarets virksomhedsmodel med tilhørende styringsværktøjer mv., som beskrevet i afsnit 1.4.

En alternativ model for forholdet til underlagte myndigheder kunne være at etablere ét kontaktpunkt for alle myndigheder, som varetager den samlede kontakt og koordinerer med øvrige dele af organisationen. Fordelene ved en sådan model ville dels være, at underlagte myndigheder kun skulle have kontakt ét sted, dels at der her ville kunne skabes overblik og sikres en koordineret styring og regulering af underlagte myndigheders forhold og opgavevaretagelse. Ulemperne ville være, at behovet for at inddrage andre dele af organisationen ville betyde en mere kompliceret og bureaukratisk proces, som hurtigt kunne blive en flaskehals givet koncernens størrelse og behovet for tæt løbende kontakt på forskellige områder.

Samlet set forekommer det hensigtsmæssigt som udgangspunkt at videreføre den praksis, der i dag er gældende for relationen til de underliggende styrelser.

### 3.3 Beskrivelse og vurdering af model A (opgavetilpasning mv.)

#### 3.3.1 Beskrivelse af model A

Udgangspunktet for model A er, at den nuværende organisering med et departement og en Forsvarskommando bevares. Model A indebærer imidlertid grundlæggende ændringer af departementets og Forsvarskommandoens interne organisation og arbejdsgange samt en skærpelse af opgavefordelingen. Der bygges videre på den formalisering af samarbejdet, som skete i 2006 i forbindelse med flytningen af Forsvarskommandoen fra Vedbæk til Holmen.

I departementet styrkes sammenhængen mellem planlægning og ressourcestyring, som samles i én afdeling. På samme måde styrkes sammenhængen mellem operationer, folkeret og stabiliseringsprojekter ved at samle operationer og international policy i én afdeling. Derudover etableres en afdeling med ansvar for personale. Ledelsessekretariatet styrkes, blandt andet for at understøtte de interne samarbejdsrelationer i departementet samt yderligere formalisering af samarbejdet med Forsvarskommandoen. Strategisk udvikling gøres til en del af ledelsessekretariatet. Henset til udviklingen i koncernens opgavevaretagelse, der i stigende grad udfordrer ledelsen af forsvaret med tunge juridiske spørgsmål om blandt andet magtanvendelse, oprettes endvidere en stilling som juridisk kommitteret med reference til departementschefen for at give dette område yderligere tyngde. Endelig integreres Forsvarsministeriets Interne Revision organisatorisk i departementet med reference til departementschefen.

I Forsvarskommandoen oprettes en samlet planlægnings- og økonomistab som erstatning for de nuværende to separate stabe. Det sker med henblik på at understøtte de allerede opnåede forbedringer af økonomistyringen samt implementeringen af Forsvarskommandoens nyudviklede planlægnings- og budgetværktøj.

Forsvarschefen har uændret helhedsansvar for det samlede militære forsvar og er dermed ansvarlig for styringen af den samlede støtteproduktion, styrkeproduktion og styrkeindsættelse. Dette helhedsansvar indebærer blandt andet ansvar for, at forsvaret kan levere de kvantitative og kvalitative effekter, som forventes fra politisk side, samt at dette gøres under overholdelse af de i finansloven tildelte bevillinger. Forsvarschefen varetager i uændret omfang funktionen som øverste militærfaglige rådgiver for forsvarsministeren og regeringen og har kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt de organer til støtte for forsvaret, der ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet.

Det eksisterende ressortansvar for underlagte myndigheder i departementet og Forsvarskommandoen videreføres i model A. De følger dermed kontorer, afdelinger og stabe, som sammenlægges.

I model A samles administrations- og servicefunktioner mellem departement og Forsvarskommando, der samlet styres fra Forsvarskommandoen. Dette vil medføre en fælles serviceorganisation med ansvar for HR, vagt og adgangskontrol, administration af forbrugsvarer, telefoner og kommunikation, IT-service, journaltjeneste, kantinedrift, viceværtsfunktion mv. Dette vil kunne ske uden, at det ændrer på departementets og Forsvarskommandoens organisatoriske og myndighedsmæssige adskillelse.

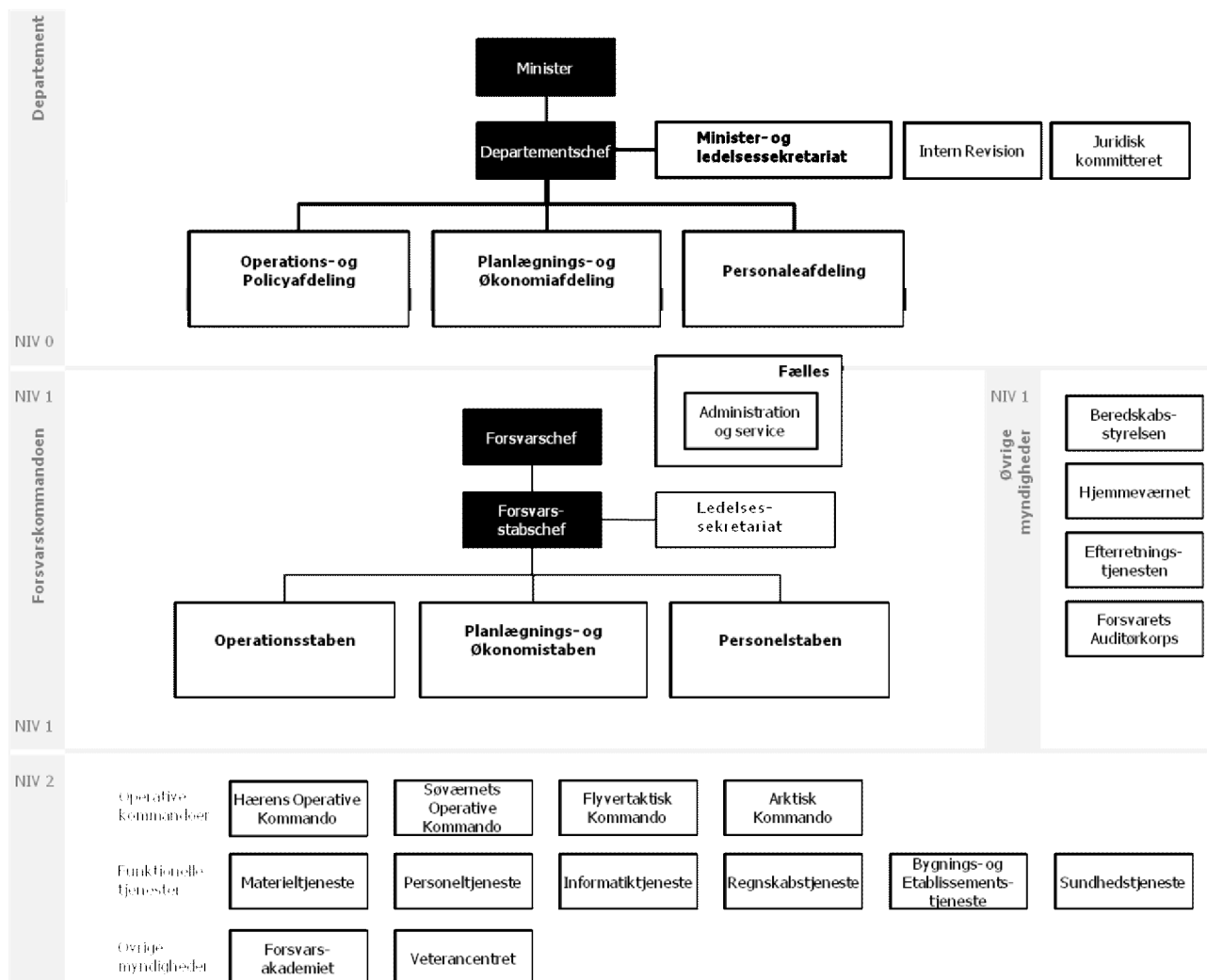
Muligheden for at gå i retning af en "smal A-60 model" med en endnu større delegering af ansvar fra departementet – fx på koncernstyringsområdet og i forhold til politikudvikling til Forsvarskommandoen – har været drøftet i arbejdsgruppen. En sådan model ville bygge videre på visionen for de koncernfælles funktionelle tjenester, som var forudset også at skulle kunne levere produkter, som var klar til politisk behandling. Erfaringen har været, at det tager tid at opbygge de nødvendige kompetencer på styrelsesniveau, samt at det forudsætter en meget tæt dialog for at sikre målrettede produkter. Hertil kommer hensynet til de stående krav til organiseringen af ledelsen af forsvaret samt de ønskede forbedringer, som på en række områder lægger op til en tættere relation mellem den politiske og den militære ledelse, snarere end en delegering af større ansvar – herunder for politikudvikling – til den militære ledelse. På den baggrund har arbejdsgruppen ikke forfulgt muligheden for et endnu smallere departement yderligere. Arbejdsgruppen finder dog, at muligheden for flere koncernfælles løsninger – uanset valg af model – bør overvejes som et led i fase 2, jf. kommissoriet. Fx på



økonomiområdet, hvor et første skridt kunne være dobbeltreference for økonomicheferne i Forsvarskommandoens underlagte myndigheder, således at de ud over at referere til egen myndighedschef også refererer til økonomidirektøren i Forsvarskommandoen.

I model A formaliseres og intensiveres samarbejdet mellem departementet og Forsvarskommandoens yderligere for at bidrage til en højere grad af fælles forståelse og et fælles udgangspunkt for samarbejdet. Konkret kan møderne mellem forsvarsministeren, departementschefen og forsvarschefen samt forsvarsstabschefen gennemføres hyppigere. På møderne drøftes konkrete beslutningsoplæg, og der kan gives direktiver for det løbende samarbejde.

På niveauet under topledelsen etableres der samarbejdsfora på relevante områder, herunder operationer og policy, økonomi og planlægning samt personale. Disse samarbejdsfora vil på udvalgte områder bryde med den nuværende samarbejdsform, der i stor udstrækning baseres på opgavestillinger fra departementet, som Forsvarskommandoens bearbejder og besvarer. De etablerede samarbejdsfora vil således delvist kunne erstatte de sekventielle samarbejdsprocesser og kan – udover færdiggørelse af fælles beslutningsoplæg – dels udnyttes til at sikre en større fælles forståelse på givne sagsområder, dels til at igangsætte konkrete fællesprojekter med deltagelse af medarbejdere fra både departementet og Forsvarskommandoens.



### 3.3.1 Vurdering af model A

Modellen vurderes og afvejes herefter i forhold til kommissoriets ønsker om forbedringer (som beskrevet og konkretiseret i 1.5 ovenfor) og de identificerede stående krav.

#### *Styrkede helhedsorienterede beslutningsoplæg*

En yderligere formalisering og udbygning af samarbejdet mellem departementet og Forsvarskommandoen vurderes at kunne bidrage til at styrke forberedelsen af beslutningsoplæg og til at kunne øge graden af fælles forståelse. Denne øgede fælles forståelse vil formentlig forplante sig i organisationerne og således kunne bidrage til, at den militære rådgivning formuleres målrettet og leveres hurtigt med færre tilbageløb end i dag. Anvendelsen af fælles projektgrupper til udarbejdelse af fælles beslutningsoplæg vil kunne øge graden af processuel integration. Dette kan også i et vist omfang medvirke til at skærpe den nuværende ansvarsfordeling og dermed undgå unødigt dobbeltarbejde. Der vurderes imidlertid at være grænser for, i hvilket omfang forbedringer kan realiseres, henset til den tid, der vil skulle investeres i flere mødefora, mere hyppige og omfattende møder samt tværgående projektgrupper.

Organisationsændringen i departementet med samling af policy, folkeret og operationer vil kunne bidrage til at forbedre forberedelsen af beslutningsgrundlagene på det operative område, idet især folkeretlige problemstillinger har stigende betydning i forbindelse med styrkeindsættelser. Oprettelse af en stilling som juridisk kommitteret giver en yderligere central place-

ring for de juridiske aspekter af beslutninger, herunder om operationer. Kapacitetsopbygning af lokale sikkerhedsstyrker i konfliktområder udgør i stigende grad tyngden af – især landmilitære – internationale operationer. Denne indsats vil i langt højere grad kunne understøttes gennem den tætte organisatoriske kobling mellem operationer, folkeret og sikkerhedssektorreformer.

Samlingen af planlægning og økonomi vil alt andet lige kunne indebære, at departementets nuværende tætte kobling mellem styrkeindsættelse og planlægning svækkes. Dette afhjælpes gennem de beskrevne processer, der kan medvirke til at sikre en fortsat sammenhæng mellem især indhentede operative erfaringer og planlægning/udvikling af operative kapaciteter.

#### *Kortere beslutningsveje*

Formelt opretholdes det eksisterende antal beslutningsniveauer, men det tættere samarbejde kan i praksis medvirke til, at der kan træffes hurtigere beslutninger. Dette gør sig blandt andet gældende i forhold til ressourcestyring, hvor samlingen af planlægnings- og økonomifunktionerne i departementet og Forsvarskommandoen vil kunne styrke ledelsesinformation og dermed beslutningskraften i økonomiske spørgsmål. Der vil dog fortsat skulle ske en separat behandling i departementet og Forsvarskommandoen.

En styrket dialog mellem den politiske og militære ledelse vil kunne bidrage til at understøtte en hurtig og mere præcis implementering af politiske hensigter i kraft af en højere grad af fælles forståelse af baggrunden for og formålet med en given beslutning.

Bevarelsen af det nuværende antal beslutningsniveauer indebærer imidlertid en fortsat risiko for misforståelser og manglende klarhed, men dog en vis grad af kvalitetssikring. Samlet set vurderes modellen at indebære et mindre potentiale for korte, effektive beslutningsveje og styrket implementeringskraft.

#### *Styrket økonomiorganisation og økonomistyring*

Sammenlægning af planlægnings- og økonomiområderne og ikke mindst den organisatoriske tyngde, som disse organisatoriske enheder vil få i både departementet og Forsvarskommandoen, vurderes at kunne understøtte et øget fokus på økonomistyring samt sammenhængen mellem opgavevaretagelse og ressourceforbrug. Endvidere vurderes sammenlægningen at understøtte klare retningslinjer for økonomiske beslutningsprocesser og beslutningsoplæg.

Samtidig vil en formalisering og intensivering af samarbejdet mellem departementet og Forsvarskommandoen kunne understøtte de tiltag, der allerede er i gang for at styrke styringen af forsvarrets økonomi. I den nuværende struktur er der månedlige økonomiopfølgingsmøder på afdelingschefsniveau. Dette samarbejde kan yderligere styrkes ved, at planlægningsfunktioner i både departementet og Forsvarskommandoen inddrages i møderne, hvilket vil resultere i et mere helhedsorienteret billede af sammenhængen mellem gennemførelse af større projekter og koncernens økonomi. Det vil også give mulighed for, at der i højere grad etableres samarbejdsfora og arbejdsgrupper mellem departementets og Forsvarskommandoens økonomi- og planlægningsfunktioner.

De skærpede krav til økonomistyring i medfør af cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning forudsætter en mere detaljeret økonomisk styring af forsvaret med deraf følgende behov for yderligere ledelsesinformation i departementet. Dette behov vil i et vist omfang kunne sikres i rammen af det yderligere formaliserede samarbejde.

### *Styrket sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning*

Gennem sammenlægningen af planlægnings- og økonomiområderne i både departementet og Forsvarskommandoen vil økonomistyring og ressourcellokation kunne få en mere central placering i forhold til planlægningen af forsvarets kapaciteter m.v. Det vil kunne understøtte de allerede opnåede forbedringer af økonomistyringen samt implementeringen af Forsvarskommandoens nyudviklede planlægnings- og budgetværktøj. Økonomiske konsekvenser vil dermed kunne belyses i stor detaljeringsgrad i alle beslutningsoplæg.

I forhold til implementering af forligsprojekter vil der udover fokus på funktionel implementering blive skabt grundlag for et yderligere øget fokus på løbende økonomistyring og overholdelse af økonomiske rammer. Det vil også kunne skabe forudsætninger for en yderligere styrkelse af det økonomiske grundlag for processen vedrørende indgåelse af fremtidige forlig, blandt andet igennem et endnu stærkere økonomisk beregningsgrundlag. Endelig vil sammenhængen mellem forligsøkonomi og økonomistyring, herunder i forhold til finansloven, regnskabsaflæggelse og intern langtidsbudgettering, kunne styrkes både ved gældende og kommende forlig.

Dette vurderes også at kunne understøtte det arbejde, der allerede pågår for at styrke sammenhængen mellem planlægning og budgettering i Forsvarskommandoen og således generelt sikre en mere entydig økonomisk styring i organisationen.

Endelig vil sammenhængen mellem ansvaret for opgavevaretagelse og ansvaret for ressourceforbrug kunne styrkes på grundlag af de forventede forbedringer af sammenhængen mellem planlægning og budgettering. Forsvarschefens helhedsansvar som styrelseschef vil også fortsat understøtte, at ansvaret for opgaveløsningen samles med ansvaret for ressourcetrækket.

### *Øget synergi og effektivitet i koncernen*

Det formaliserede samarbejde mellem den politiske/civile og den militære del af ledelsen af forsvaret vil kunne bidrage til, at det potentiale, der ligger i koncernfælles løsninger, herunder især styringen af koncernens funktionelle tjenester, udnyttes yderligere. Når det gælder den fremadrettede planlægning, vil det fortsat være departementets ansvar, at mulighederne for øget samarbejde og stordriftsfordele mellem koncernens myndigheder analyseres og realiseres. Det kræver et detaljeret indblik i både de øvrige myndigheders forhold, men især i forsvaret, som er langt den største myndighed.

Et tættere samarbejde på planlægningsområdet kan bidrage til at skabe grundlag for en større udnyttelse af mulighederne for synergi og effektivitet på tværs af myndigheder. Forskellen i størrelse og kompleksitet i de underlagte myndigheder vil dog fortsat være en udfordring.

Modellen indebærer et muligt skærpet opgavesnit mellem departementet og Forsvarskommandoen som et resultat af det tættere samarbejde, men vil ikke medføre et umiddelbart behov for færre ansatte. Arbejdsgruppen vurderer, at det tættere samarbejde over tid kan give en mindre rationaliseringsgevinst i kraft af øget effektivitet og synliggørelse af dobbeltarbejde og dermed mulighed for en reduktion af bemanningen. Den fortsatte geografiske adskillelse viderefører de nuværende udgifter til drift af etablering. Etableringen af en fælles administration og serviceorganisation med ansvar for HR, vagt og adgangskontrol, telefoner, kommunikation, IT-service, journaltjeneste, kantinedrift, viceværtsfunktion mv., forventes at kunne give en mindre effektivisering. Det samme gælder til dels for integrationen af den interne revision i departementet. Det er således vurderingen, at model A rummer en mindre effektiviseringsgevinst, om end den ikke er substantiel.

### *Implementerbarhed og konsekvenser for koncernstruktur*

Model A er karakteriseret ved moderate ændringer af organiseringen af ledelsen af forsvaret. Modellen er mulig at implementere umiddelbart uden større risici. Modellen har ikke konsekvenser for koncernens øvrige myndigheder bortset fra en potentielt større koncernfælles udnyttelse af de funktionelle tjenester generelt og integrationen af Forsvarsministeriets Interne Revision i departementet, som er en del af modellen.

### *De stående krav til ledelsen af forsvaret*

I relation til de stående krav indebærer model A ikke grundlæggende ændringer af organiseringen af ledelsen af forsvaret. Model A betyder, at de stående krav i vid udstrækning tilgodeses på samme måde som i dag.

Opsummerende ses følgende fordele og ulemper i afvejningen af model A:

	Fordele	Ulemper
Model A	<ul style="list-style-type: none"><li>• Øget koordination med henblik på styrkede beslutningsoplæg</li><li>• Styrket økonomistyring</li><li>• Øget sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning</li><li>• Klar sondring mellem ministerbetjening og implementering/drift</li><li>• Kan implementeres med minimalt effekttab</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortsat sekventielle arbejdsgange med risiko for hyppige tilbageløb</li><li>• Beskeden rationaliseringsgevinst</li><li>• Øget tidsforbrug til koordination, herunder mellem planlægning og styrkeindsættelse</li></ul>

## 3.4 Beskrivelse og vurdering af model B (geografisk samling)

### 3.4.1 Beskrivelse af model B

Udgangspunktet for model B er, at den nuværende organisering med et departement og en Forsvarskommando bevares, samt at de ændringer af departementets og Forsvarskommandos opgaver, interne organisation og arbejdsgange, der er introduceret ved model A, implementeres. Model B indebærer tillige en geografisk samling af departementet og Forsvarskommandoen med henblik på at understøtte og udbygge de processuelle tiltag. Det omfatter også en organisatorisk og geografisk integration af den interne revision.

Geografisk samplacering vurderes som udgangspunkt at bidrage til at styrke samarbejdet mellem enheder ved at muliggøre en tæt daglig kontakt, herunder i den øverste ledelse. Som det fremgår af kapitel 2, er der flere NATO-lande, som anvender geografisk samplacering til at sikre et tæt samarbejde mellem den øverste politiske/civile og militære ledelse, men samtidig bevarer en organisatorisk adskillelse.

Geografisk samplacering kan ske ved at placere enheder sammen på tværs af de to organisationer, så afdelinger, som arbejder med de samme fagområder eller i øvrigt arbejder tæt sammen, placeres tæt ved hinanden. Alternativt kan de to organisationer blot placeres i samme bygningskompleks.

I model B er det oplagt at udnytte den geografiske nærhed til et endnu tættere samarbejde mellem departementets og Forsvarskommandos funktionelle søjler end i model A. Endvidere ses der i forhold til model A muligheder for yderligere rationaliseringer, når det gælder fælles administration og service samt minimering af dobbeltarbejde.

I model B har forsvarschefen fortsat helhedsansvar for forsvaret og er ansvarlig for styringen af den samlede støtteproduktion, styrkeproduktion og styrkeindsættelse. Dette helhedsansvar indebærer blandt andet ansvar for, at forsvaret kan levere de efterspurgte kvantitative og kvalitative effekter, inden for tildelte bevillinger. Forsvarschefen varetager i uændret omfang funktionen som øverste militærfaglige rådgiver for forsvarsministeren og regeringen og har kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt de organer til støtte for forsvaret, der ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet.

Da der ikke er strukturelle forskelle på model A og B, er illustrationen af model B identisk med illustrationen af model A. Forskellen er alene den geografiske nærhed.

Arbejdsgruppen har overvejet men ikke forfulgt en række alternative modeller, som alle omfatter geografisk samling. Arbejdsgruppen har for det første – inspireret af den norske model – overvejet muligheden for at kombinere den geografiske samplacering med en organisatorisk integration af den strategiske ledelse af forsvaret, så forsvarschefen både indgår i departementet og er styrelseschef. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er tale om en organisatorisk krævende model, og at et velfungerende tæt samarbejde i samme geografiske lokalitet potentielt vil kunne rumme en række af de samme forbedringer, uden at forsvarschefen både integreres og fortsætter som selvstændig styrelseschef. Denne mulighed er derfor ikke forfulgt yderligere.

Det samme gælder muligheden for alene at flytte forsvarschefen og en mindre stab sammen med departementet. Arbejdsgruppen har i den forbindelse vurderet, at også en sådan løsning i praksis vil stille forsvarschefen i særdeles vanskelig position for så vidt angår dobbeltrollen som selvstændig myndighedschef og samplaceret militær rådgiver. Muligheden er derfor ikke yderligere beskrevet eller analyseret. Det samme gælder endvidere muligheden for at integrere forsvarschefen i departementet og opretholde forsvarsstaben som en underlagt selvstændig myndighed med egen myndighedschef, idet en sådan model ville videreføre de kendte udfordringer i samarbejdet mellem forsvarsstaben og departementet. Samtidig kunne en sådan model over tid svække forsvarschefens position som øverste militære rådgiver.

### 3.4.2 Vurdering af model B

Modellen vurderes og afvejes herefter i forhold til kommissoriets ønsker om forbedringer (som beskrevet og konkretiseret i afsnit 1.5 ovenfor) og de identificerede stående krav.

#### *Styrkede helhedsorienterede beslutningsoplæg*

En geografisk samplacering vurderes at ville have en positiv effekt på dialog og samarbejde mellem de to myndigheder på både ledelses- og medarbejderniveau, hvilket vil understøtte det intensiverede og formaliserede samarbejde, som beskrevet for model A. Det vil således være muligt hurtigere og mere fleksibelt at søge relevante civile- og militære oplysninger og at tilrettelægge arbejdet i projektgrupper, hvilket generelt vurderes også at ville understøtte helhedsorienteringen i beslutningsoplæg.

Risikoen for en svækket sammenhæng mellem operationer og planlægning, der vurderes at kunne følge af model A, kan også være aktuel i model B. Som i model A vil dette kunne afhjælpes gennem de beskrevne processer, der kan medvirke til at sikre en fortsat sammenhæng mellem især indhentede operative erfaringer og planlægning/udvikling af operative kapaciteter.

### *Kortere beslutningsveje*

De formelle beslutningsgange vil ikke blive ændret i forhold til i dag. Samplaceringen vil understøtte en mere effektiv udnyttelse af de samlede ressourcer og ekspertiser, hvorfor risikoen for tilbageløb i beslutningsprocesserne vil kunne nedbringes.

Ligesom i model A vil modellen i kraft af de ændrede arbejdsgange indebære en styrket dialog mellem den politiske/civile og militære ledelse, hvilket blandt andet medfører en højere grad af fælles forståelse af baggrunden for samt hensigten og formålet med en given beslutning. Dette vil yderligere kunne understøttes af den daglige kontakt, som en samplacering vil kunne bibringe. Det vurderes derfor, at også implementeringskraften vil blive forbedret i kraft af en mere præcis gensidig forståelse af hensigter og udfordringer. Der vurderes at ville være tale om en mere markant forbedring end i model A givet de forbedrede forudsætninger for løbende tæt dialog.

### *Styrket økonomiorganisation og økonomistyring*

De i model A beskrevne fordele ved sammenlægning af planlægning og økonomi vil også være gældende i model B, således at modellen vil kunne understøtte et øget fokus på økonomistyring samt sammenhængen mellem opgavevaretagelse og ressourceforbrug.

Den geografiske nærhed vil kunne lette samarbejdet om styrket økonomistyring mellem departementet og Forsvarskommandoen, men vil ikke grundlæggende ændre arbejdsprocesser og ansvarsfordelingen herunder omfanget af unødigt duplikation. Som i model A vil økonomistyringen få en mere central placering end i dag.

Integrationen af den interne revision i departementet vil i kraft af den geografiske samplacering betyde, at der vil være bedre mulighed for løbende sparring mellem revisionen og økonomi- og planlægningssektionen i både Forsvarskommandoen og departementet, hvilket alt andet lige vil styrke den interne revisionsproces.

### *Styrket sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning*

I forhold til sammenhængen mellem planlægning og budgetlægning svarer vurderingen af model B til vurderingen af model A, idet samplacering og den tætte daglige dialog må forventes at understøtte den sammenhæng yderligere i det løbende samarbejde mellem departementet og Forsvarskommandoen.

### *Øget synergi og effektivitet i koncernen*

Modellen vil kun i mindre grad yderligere understøtte de mulige forbedringer, som følger af model A i relation til udnyttelse af stordriftsfordele og koncernfælles løsninger.

Model B vurderes for så vidt angår ønsket om optimeret personale- og etablisementsstruktur overordnet set at svare til vurderingen af model A, idet den mulige rationaliseringsgevinst dog kan blive større og kan realiseres tidligere end i model A i kraft af det tætte daglige samarbejde og den forventede større synliggørelse af unødigt dobbeltarbejde. Hverken Forsvarskommandoens eller departementets nuværende etablisementer vil kunne rumme en sådan samling. Departementet vil fortsat skulle placeres i det centrale København, hvilket kan betyde en mindre stigning i de samlede løbende driftsudgifter. Det vil først kunne afklares i forbindelse med en evt. konsolidering af modellen og herunder vurdering af mulige lokaliseringer. Der vil være etableringsudgifter ved at flytte de to myndigheder, som bl.a. vil afhænge af behovet for ombygninger og tilpasninger af en ny bygning.

### *Implementerbarhed og konsekvenser for koncernstruktur*

Der ses ikke behov for umiddelbare justeringer i den underliggende myndighedsstruktur, men modellen omfatter en integration af Forsvarsministeriets Interne Revision i departementet. Risici ved en implementering af model B vil primært være en midlertidig nedgang i kapacitet i forbindelse med flytningen. Der vil givetvis også være en efterfølgende periode, hvor kapaciteten vil blive påvirket under etableringen i det nye domicil. Modellen vil kunne ses som et valg, der åbner op for eventuel integration på et senere tidspunkt.

### *De stående krav til ledelsen af forsvaret*

I relation til de stående krav vurderes det, at de stående krav i vid udstrækning tilgodeses i model B på samme måde som i dag.

Opsummerende ses følgende fordele og ulemper i afvejningen af model B:

	Fordele	Ulemper
Model B	<ul style="list-style-type: none"><li>• Øget koordination med henblik på styrkede beslutningsoplæg</li><li>• Styrket økonomistyring</li><li>• Øget sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning</li><li>• Klar sondring mellem ministerbetjening og implementering/drift</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortsat sekventiel arbejdsgang</li><li>• Effekttab i omstillingsperioden</li><li>• Forventeligt store etableringsomkostninger og mindre rationaliseringsgevinst</li><li>• Øget tidsforbrug til koordination, herunder mellem planlægning og styrkeindsættelse</li></ul>

## 3.5 Beskrivelse og vurdering af model C (integration)

### 3.5.1. Beskrivelse af model C

Model C er en fuldt integreret model – i stil med den britiske – hvor den politisk/civile og militære ledelse samles i departementet og støttes af en integreret organisation med de relevante militære og civile kompetencer. Model C sigter på at kombinere funktionerne som departement og militærstrategisk hovedkvarter i én organisation. Der etableres fire søjler under departementschefen: Operationer, koncernstyring (omfattende planlægning, økonomistyring og drift), sikkerhedspolitik samt personale og administration. Som i model B integreres den interne revision organisatorisk og geografisk.

Forsvarschefen vil i model C have ansvar for operationer, kommando over værnene samt i uændret omfang skulle varetage funktionen som øverste militærfaglige rådgiver for forsvarsministeren og regeringen. Forsvarschefen vil således have et linjeansvar for operationssøjlen samt et særligt funktionelt ansvar for militære spørgsmål – på tværs af departementet. Forsvarschefen bistås i denne funktionelle rolle af det samlede departement.

Forsvarschefen vil (bistået af en stedfortræder på det operative område) i sin funktion som linjechef for operationssøjlen have det daglige ansvar for opstilling og indsættelse af militære styrker, herunder folkeretlige og militærjuridiske aspekter. Operationssøjlen har ansvar for gennemførelsen af styrkeproduktionen i de operative kommandoer, men planlægningen og ressourceallokeringen til styrkeproduktionen sker i planlægnings- og økonomisøjlen (koncernstyring) i koordination med operationssøjlen. Operationssøjlen vil have ansvar for både nationale og internationale operationer samt kapacitetsopbygning, inklusiv indsættelsen af kapaciteter fra Beredskabsstyrelsen og hjemmeværnet. Forberedelsen af beslutningsforslag om danske styrkebidrag vil skulle koordineres med koncernstyring og sikkerhedspolitik. Ansvar for om-



fatter tillige koordination af udmøntningen af dansk deltagelse i det internationale militære samarbejde, herunder konkret operativt samarbejde. Søjlen har ressortansvar for de operative kommandoer og omfatter også et situations- og efterretningscenter, som støtter forsvarschefen og departementet i øvrigt efter behov.

Planlægning og økonomi samles, som i model A og B, men søjlen styrkes yderligere i model C gennem etablering af en koncernstyringsfunktion med tværgående ansvar, som beskrevet nedenfor. Det sker blandt andet med henblik på at tilgodese de i afsnit 3.2 beskrevne hensyn til en hensigtsmæssig balance mellem ministerbetjening og den løbende styring og drift af koncernen i lyset af integrationen af den øverste militære ledelse i departementet. Koncernstyringsfunktionen har – med reference til departementschefen – således overordnet økonomistyrings- og driftsansvar for koncernens myndigheder. Koncernstyringsfunktionen er ansvarlig for den løbende styring og prioritering af driftsspørgsmål samt for planlægning og udvikling, herunder strategisk udvikling, i tæt koordination med øvrige dele af departementet. Dermed er søjlen blandt andet ansvarlig for udmeldingen af økonomiske rammer til ministerområdets myndigheder, løbende opfølgning, tilsyn mv. Søjlen vil skulle råde over de nødvendige militære og civile kompetencer samt have kapacitet til løbende prioritering og styring af koncernen – herunder styring af støtteproduktionen i de koncernfælles funktionelle tjenester.

Koncernstyringschefen vil have ansvar for et tværgående driftsforum med deltagelse af de øvrige søjler og underlagte myndigheder, herunder relevante funktionelle tjenester (som det er tilfældet i Forsvarskommandoen i dag), hvor driftssager behandles og koordineres. Driftsforummet vil blandt andet kunne sikre tæt koordination med operationssøjlen om resourceallokeringen til styrkeproduktion. Forsvarskommandoens eksisterende styringsregime vil som udgangspunkt blive videreført.

Koncernstyringschefen vil ligeledes have ansvar for et tværgående planlægningsforum, hvor udviklingen af forsvarets operative kapaciteter, investeringer i forhold til materiel mv., nye initiativer og planer behandles og koordineres med henblik på efterfølgende behandling i den øverste ledelse. Behandlingen og koordinationen omfatter blandt andet de økonomiske konsekvenser af nye initiativer og planer. Det praktiske forligsforberedende og forligsimplicerende ansvar vil være forankret i dette forum.

Placeringen af ansvaret for de to nævnte fora i koncernstyringssøjlen (planlægning og økonomi) skal sikre, at økonomi indgår i grundlaget for alle væsentlige beslutninger af drifts-, styrings- og udviklingsmæssig karakter.

Mål- og resultatkontrakter med alle underlagte myndigheder udarbejdes i koncernstyringssøjlen i koordination med de øvrige søjler.

Koncernstyringssøjlen har ressortansvar for Beredskabsstyrelsen, Hjemmeværnskommandoen, Forsvarets Materieltjeneste, Bygnings- og Etablissementstjenesten, Forsvarets Informatiktjeneste og Forsvarets Regnskabstjeneste.

Sikkerhedspolitisk søjle vil omfatte internationale politiske aspekter af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Sikkerhedspolitisk søjle vil have ansvar for deltagelsen i NATO-samarbejdet, samarbejdet i FN, nordisk samarbejde, EU og europæisk sikkerhedspolitik, det transatlantiske forhold samt bilateralt samarbejde og partnersamarbejde i øvrigt. Søjlen støtter således ministeren og topledelsen i øvrigt i forhold til internationale møder mv. Forsvarsattachéer administreres også af sikkerhedspolitisk søjle. Søjlen har ressortansvar for Forsvarets Efterretnings-

tjeneste, herunder for cyber-sikkerhed, idet der bevares en særlig direkte reference for chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste til departementschefen.

Personale- og administrationssøjlen har ansvar for koncernens personale- og lønstrategi samt for visse udnævnelser og tjenestemandssager. Søjlen koordinerer løbende med koncernstyringsøjlen i forhold til ressourcemæssige konsekvenser af personalestrategiske tiltag, således at der sikres tæt økonomisk styring på personaleområdet, herunder tæt koordination i forhold til overenskomstområdet. Søjlen har ligeledes ansvaret for den samlede service og administration i departementet. Den interne revision er fagligt uafhængig og har direkte adgang til departementschefen, men er organisatorisk tilknyttet denne søjle. Kommunikationsområdet placeres ligeledes i personale- og administrationssøjlen. Søjlen har ressortansvar for Veterancentret, Forsvarsakademiet, Forsvarets Sundhedstjeneste, Forsvarets Auditørkorps samt Forsvarets Personeltjeneste.

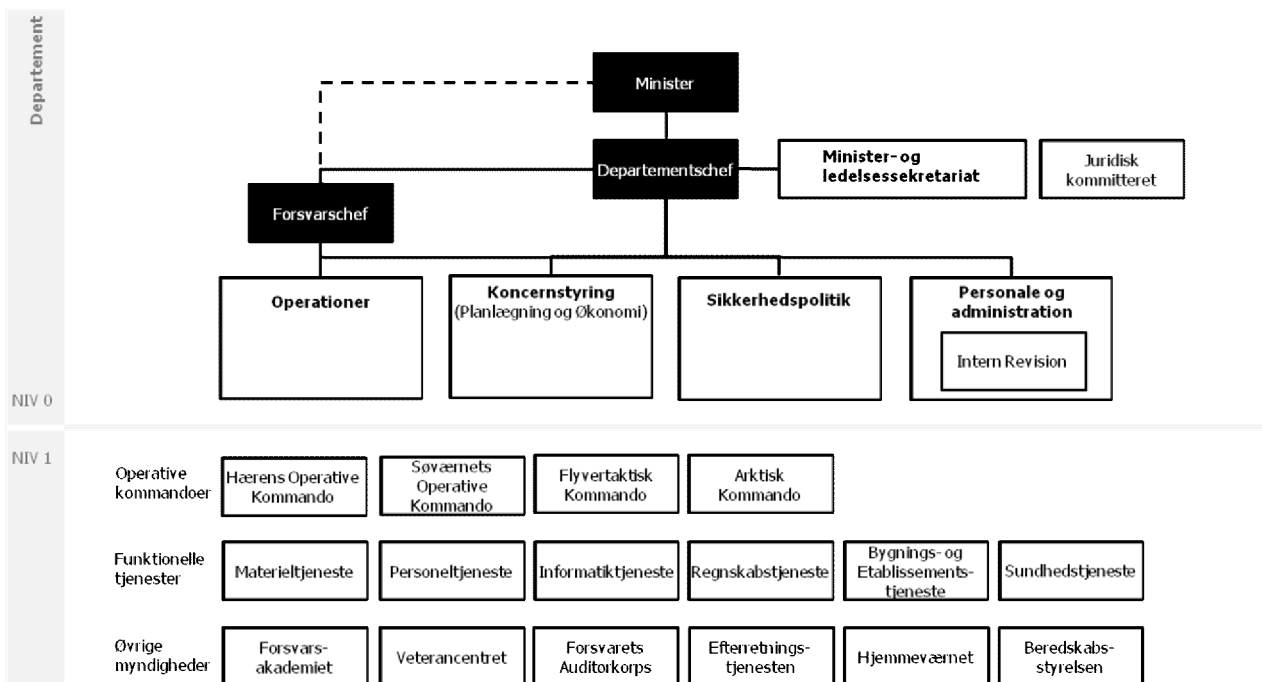
Der oprettes endvidere – som i model A og B – en funktion som juridisk kommitteret med reference til departementschefen. Det sker med henblik på at styrke den juridiske ekspertise og sikre en overordnet juridisk forankring på højt niveau herunder i forbindelse med lovgivningsarbejdet og juridiske aspekter af operationer.

Den øverste administrative ledelse vil i model C bestå af departementschefen, forsvarschefen, koncernstyringschefen, chefen for sikkerhedspolitik, chefen for personale og administration samt forsvarschefens stedfortræder som chef for operationssøjlen.

Departementschefen leder departementet og er ansvarlig for støtten til forsvarsministeren, herunder i forhold til gennemførelse af den til enhver tid siddende regerings politik.

Minister- og ledelsessekretariatet støtter den øverste ledelse og har særlig fokus på politiske sager og ministerbetjeningen. Sekretariatet omfatter et ministersekretariat med direkte fokus på ministerbetjening. Sekretariatet rummer ligeledes departementets pressefunktion.

Arbejdsgruppen har overvejet en alternativ model inspireret af den nederlandske struktur, hvor den øverste militære ledelse integreres i departementet som en samlet og fortrinsvis militær søjle, hvilket også er tilfældet i flere andre NATO-lande med integrerede strukturer. I en dansk kontekst er udgangspunktet, at de to strategiske ledelser (departementet og Forsvarskommandoen) allerede rummer en blanding af civile og militære kompetencer, hvorfor en sådan model vil bidrage til at adskille de militære og civile kompetencer og aspekter i forhold til i dag. Da adskillelse af militære og civile kompetencer ikke forekommer at være i overensstemmelse med de i kommissoriet anførte forbedringsønsker, har arbejdsgruppen ikke forfulgt denne model.



### 3.5.2 Vurdering af model C

Modellen vurderes og afvejes herefter i forhold til kommissoriets ønsker om forbedringer (som beskrevet og konkretiseret i afsnit 1.5 ovenfor) og de identificerede stående krav.

#### *Styrkede helhedsorienterede beslutningsoplæg*

Model C vil betyde, at alle sager behandles politisk/civilt og militært i sideløbende og integrerede processer – både i ledelsen og resten af departementet. Såvel de militærfaglige som andre hensyn inddrages således umiddelbart i sagsbehandlingen og tilføres ikke som led i en sekventiel arbejdsproces. Der vil fortsat være brug for faglige vurderinger og oplæg fra de underliggende myndigheder, herunder fra de operative kommandoer, som det er tilfældet i dag. Den integrerede proces vil kunne betyde en hurtigere etablering og vedligeholdelse af et samlet beslutningsgrundlag, som dækker alle relevante aspekter, herunder økonomiske forhold ved alle beslutninger. Model C vurderes således at ville sikre styrkede helhedsorienterede beslutningsoplæg.

Hertil kommer, at et integreret departement også vurderes at ville kunne samarbejde mere effektivt med eksterne nationale og internationale aktører, som i givet fald ikke længere vil skulle forholde sig til to strategiske aktører, som det er tilfældet i dag og vil være tilfældet i model A og B.

Den faglige kvalitet af den militærfaglige bearbejdning vurderes ikke at ville blive svækket i modellen. Den militærfaglig rådgivning vil skulle formuleres som en integreret del af departementets processer og vil således kunne gøres gældende helt frem til de afgørende beslutninger – også i situationer, hvor præmisserne kan ændres pludseligt, som fx i forbindelse med afgørende politiske forhandlinger nationalt og internationalt. Det forudsætter, at der er en robust militær ekspertise i det integrerede departement, som vil skulle indeholde den rette blanding af generalist- og specialistkompetencer.

Samlingen af planlægning og økonomi vil – som for model A og B – betyde, at departementets nuværende tætte kobling mellem styrkeindsættelse og planlægning ville kunne blive svækket.

Dette imødegås gennem de beskrevne koordinationsprocesser, der også sikrer en fortsat sammenhæng mellem indhentede operative erfaringer og udvikling af operative kapaciteter.

#### *Kortere beslutningsveje*

Integrerede processer vil kunne bidrage til at understøtte og vedligeholde en fælles forståelse af formål og baggrund for beslutninger. Især den mere gennemsligtige afvejning af forskellige hensyn, herunder den militærfaglige rådgivning, sammenlignet med en sekventiel arbejdsproces vil kunne bidrage til at sikre en høj grad af fælles forståelse i den samlede strategiske ledelse.

Nedlæggelse af Forsvarskommandoen vil fjerne et led i beslutningsprocessen og dermed betyde kortere beslutningsveje. Dog vil der i et større departement være øgede krav om intern koordination.

#### *Styrket økonomiorganisation og økonomistyring*

Samlingen af planlægning og økonomi vil give økonomistyring en meget central placering i det integrerede departement. Denne centrale placering vurderes at give forudsætninger for en mere tydelig sammenhæng mellem planlægning og økonomistyring i koncernen, herunder mellem ressourceallokeringen og ressourceforbruget.

Den centraliserede ressourcestyring i departementet, kombineret med en flad og direkte tilgængelig myndighedsstruktur forventes at give gode strukturelle rammer for en styrket økonomistyring, hvor økonomisk ansvarlighed kan fremmes gennem konsekvent udnyttelse af mål-, ramme- og resultatkontrakter og løbende budgetopfølgning.

Dette vil kunne understøttes af introduktionen af den nævnte koncernstyringschef med overordnet ansvar for økonomistyring og planlægning samt øvrige søjlers ansvar for at koordinere tæt med koncernstyringssøjlen i relation til økonomiske aspekter inden for respektive områder. Hos koncernstyringschefen vil der være et samlet, entydigt ansvar for budgettering og økonomistyring, herunder også udarbejdelse af mål- og resultatkontrakter samt for formulering af koncernfælles strategier og direktiver inden for ressourceanvendelse.

Ligesom ved model B vil integrationen af den interne revision øge mulighederne for en højere grad af kontakt og et tættere samarbejde med departementet, herunder især med den sammenlagte planlægnings- og økonomifunktion, hvilket vil styrke den interne revisionsproces.

#### *Styrket sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning*

Samlingen af planlægning og økonomi samt den centrale koordinerende rolle, som koncernstyringschefen får som ansvarlig for både et driftsforum og planlægningsforum, vil indebære, at økonomiske aspekter vil indgå med stor tyngde i alle planlægningsarbejder – og dermed i alle beslutningsoplæg til topledelsen.

Koncernstyringschefens organisatoriske tyngde – i både daglige spørgsmål og strategiske sammenhænge – vil kunne sikre fornøden ledelsesfokus og koordination mellem planlægningen af forsvarrets opgavevaretagelse og ressourceanvendelsen. Dette vil kunne gøre sig gældende for operationer samt i forhold til planlægning af forsvarrets fremtidige indretning og opgaver.

#### *Øget synergi og effektivitet i koncernen*

I model C vil departementet få en direkte koordinerende rolle i forhold til koncernens støttevirksomhed og styre samtlige underlagte myndigheder, herunder de fælles funktionelle tjene-

ster. Herved skabes der bedre muligheder for løbende omprioriteringer med henblik på at rationalisere koncernens opgavevaretagelse og kapaciteter og udnytte stordriftsfordele og minimere overlap af kapaciteter og opgaveløsning på tværs af de underlagte myndigheder. Mulighederne for tilsyn vil ligeledes blive forbedret.

Integrationen af den øverste militære og civile ledelse og overgangen til en integreret arbejdsproces vil yderligere kunne minimere dobbeltarbejde, og den sekventielle arbejdsgang vil blive erstattet af én samlet behandling. Hertil kommer, at der over tid vurderes at ville kunne ske en overførsel af yderligere opgaver til underliggende myndigheder.

Der vurderes at ville være en ikke ubetydelig rationaliseringsgevinst ved model C i kraft af sammenlægningen af det nuværende departement og Forsvarskommandoen. Etableringsomkostningerne og driftsomkostningerne vil være lidt mindre end for model B i kraft af den mindre samlede bemanning, idet der tages udgangspunkt i en placering i det centrale København. Der vil skulle ske en konsolidering af modellen, før rationaliseringsgevinsten, herunder etablerings- og driftsudgifter, vil kunne vurderes med sikkerhed. En sådan konsolidering vil også skulle omfatte en mere præcis afdækning af eventuelle konsekvenser for bemanningen af underliggende myndigheder som følge af en integration af den øverste ledelse, herunder den mulige overførsel af yderligere opgaver til underlagte myndigheder.

#### *Implementerbarhed og konsekvenser for koncernstruktur*

Model C indebærer en større ændring af ledelsen af forsvaret og vil betyde et effekttab i omstillingsperioden. Det er Forsvarsministeriets vurdering, at forsvaret i den forbindelse fortsat vil kunne løse de operative opgaver. Det er ligeledes Forsvarsministeriets vurdering, at kommende omstillinger i forsvaret med henblik på en reduktion af forsvarets bevilling fortsat kan gennemføres som forudsat trods et midlertidigt effekttab.

I forhold til de nuværende myndigheder under Forsvarskommandoen vil det nuværende styringsregime (på grundlag af forsvarets virksomhedsmodel, som beskrevet i afsnit 1.4) stadig kunne anvendes, ligesom departementets tilsvarende relationer til øvrige underlagte myndigheder (mål- og rammestyning, resultatkontrakter og opfølgning) ligeledes vil kunne videreføres. Dette vil i et vist omfang blandt andet kunne tilgodese hensynet til en hensigtsmæssig balance mellem ministerbetjening og koncernstyring/drift, der er beskrevet i afsnit 3.2.

Det vurderes ligeledes, at modellen kan implementeres uden umiddelbare justeringer i den underliggende struktur, idet modellen dog indebærer, at Forsvarsministeriets Interne Revision integreres i departementet. Denne vurdering forudsætter, at de eksisterende styringsregimer videreføres, og at det efterfølgende vurderes, om ændringer i den underliggende struktur og styringen heraf yderligere kan bidrage til en koordineret og effektiv ressourceudnyttelse og opgavevaretagelse (fase 2 af "Modernisering af ledelsen af forsvaret", jf. kommissoriet). Dette kunne omfatte ændringer såvel i den operative struktur som i støttestrukturen. Det bør i den forbindelse overvejes at reducere antallet af styrelser under departementet.

#### *De stående krav til ledelsen af forsvaret*

Model C vurderes yderligere at understøtte den demokratiske kontrol med forsvaret gennem integrationen af den øverste militære ledelse i departementet og de deraf følgende forbedrede muligheder for en løbende styring og tæt dialog.

Samtidig vurderes integrationen i høj grad at ville sikre den militærfaglige rådgivning. Det integrerede departement og de formaliserede interne koordinationsmekanismer vil betyde, at de militærfaglige aspekter indgår med tyngde i alle led af arbejdsgangene på alle fagområder.

Det løbende samspil og den integrerede arbejdsproces betyder samtidig en gensidig påvirkning. Det bør derfor gives særlig opmærksomhed i tilrettelæggelsen af de interne arbejdsgange, at den militærfaglige rådgivning og herunder de forudsætninger, der ligger til grund for denne, tydeligt fremgår af beslutningsoplæg mv. Forsvarschefens placering i topledelsen som øverste militære rådgiver, herunder for forsvarsministeren, som det er tilfældet i dag, understøtter, at den militærfaglige rådgivning løbende indgår i relevante politiske overvejelser og beslutninger. Forsvarschefens uændrede kommando over værnene betyder, at forsvarschefen fortsat har ansvar for, at militære enheder uddannes og udrustes således, at de er brugbare til løsningen af forsvarets opgaver nationalt og internationalt. Samlet set vurderes forsvarschefen og den militære rådgivning således at ville få en mere central placering.

Model C vurderes modsat at kunne indebære ulemper i relation til en hensigtsmæssig balance mellem ministerbetjening på den ene side og drift/styring på den anden side. Integrationen vil således betyde, at det overordnede ansvar for styringen af forsvaret og for forsvarsbudgettets forvaltning mv. overgår fra Forsvarskommandoen til departementet.

Dette kan på den ene side indebære en risiko for, at den betydelige driftsopgave vedrørende forsvaret kommer til at overskygge den politiske betjening af ministeren eller på den anden side, at den løbende styring og drift af forsvaret bliver nedprioriteret i forhold til ministerbetjeningen. Modellen søger at imødegå dette ved, at der oprettes en koncernstyringsfunktion samt ved at give denne funktion et tværgående ansvar og en ledelsesmæssig tyngde, der blandt kommer til udtryk i koncernstyringschefens ansvar for et fælles driftsforum og et fælles planlægningsforum.

I forlængelse af ovenstående er et aspekt af det øgede ansvar for den løbende drift, at det kan blive vanskeligt at friholde ministeren fra konkrete drifts- og rutinesager, som kan risikere at tage tid og fokus fra den overordnede policyudvikling mv. Det gælder både i forhold til den løbende behandling af driftsrelaterede sager, som indebærer konkrete prioriteringer og beslutninger, og i forhold til monitoringen af operationer i forsvarschefens situations- og efterretningscenter. Her vil der, ligesom det er tilfældet i dag, være behov for løbende at overveje, hvilke informationer, ministeren har behov for, og hvilke beslutninger ministeren skal involveres i. Forsvarsministeren skal fortsat have hurtig adgang til alle relevante oplysninger i en sag, som har eller bør have politisk fokus. Den løbende informationsstrøm fra situations- og efterretningscentret må derfor tilrettelægges, så kun de relevante informationer videreformidles til forsvarsministeren. I relation til den løbende styring vil koncernstyringschefen kunne bidrage til at friholde departementschefen og forsvarsministeren fra konkrete drifts- og rutinesager.

Det forhold, at flere drifts- og styringsopgaver vil skulle håndteres i departementet vil således være en risiko ved modellen, som i givet fald skal opvejes mod de beskrevne fordele. Det er vurderingen, at ovennævnte tiltag vil kunne bidrage til at imødegå ovennævnte risici og dermed til at skabe den nødvendige balance mellem policy og drift.

Opsummerende ses følgende fordele og ulemper i afvejningen af model C:

	Fordele	Ulemper
Model C	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrkede og helhedsorienterede beslutningsoplæg</li> <li>• Kortere beslutningsveje og styrket implementeringskraft</li> <li>• Styrket økonomistyring</li> <li>• Øget sammenhængen mellem planlægning og budgetlægning</li> <li>• Øget synergi og effektivitet i koncernen</li> <li>• Rationaliseringsgevinst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større driftsansvar i departementet – med risiko for svækket ministerbetjening eller styring/drift</li> <li>• Mindre "armslængde" i forhold til konkrete driftsspørgsmål.</li> <li>• Behov for øget koordination mellem planlægning og styrkeindsættelse</li> <li>• Effekttab i omstillingsperioden</li> <li>• Etableringsomkostninger</li> </ul>

### 3.6 Sammenfatning af vurderingen af modeller

Arbejdsgruppen finder, at en grundlæggende ændret organisering af ledelsen af forsvaret vil kunne bidrage til at opnå de i kommissoriet efterspurgte forbedringer. Arbejdsgruppen har opstillet tre mulige modeller for en grundlæggende ændret struktur af ledelsen af forsvaret, som på hver deres måde – og med hver deres fordele og ulemper – tilgodeser ønsket om en koordineret og effektiv ressourceudnyttelse og opgavevaretagelse, herunder en yderligere forbedret økonomistyring. Modellerne er skitser, som vil kunne udvikles yderligere. Således vil en fremtidig organisering skulle konsolideres og beskrives nærmere i forbindelse med en eventuel implementering. Det vil også være en forudsætning for en præcis opgørelse af rationaliseringsgevinsten.

De beskrevne mulige modeller for organisering af ledelsen af forsvaret bygger blandt andet på modeller og erfaringer fra andre NATO-lande, hvor hovedparten har en tæt forbindelse mellem den øverste militære og politiske ledelse, enten gennem en geografisk samling eller gennem variationer af organisatorisk integration. En ændret organisering af ledelsen af forsvaret ses med fordel at kunne hente inspiration fra andre NATO-lande, men skal mest af alt tilgodese danske forhold og de ønskede forbedringer og stående krav til organiseringen af ledelsen af forsvaret.

## Kommissorium for arbejdsgruppe om modernisering af ledelsen af forsvaret

### Baggrund

Det er bestemt i regeringsgrundlaget, at forsvarets ledelse skal moderniseres, så den tilpasses fremtidens krav i forhold til en koordineret og effektiv ressourceudnyttelse og opgavevaretagelse. I den forbindelse skal det overvejes om en grundlæggende ændret struktur i forsvarets top vil kunne bidrage til et mere effektivt forsvar.

Den eksisterende indretning af forsvarets ledelse bygger på principper fra 1970 og opfylder ikke længere i tilstrækkelig høj grad behovet for effektiv og præcis styring af forsvarets opgaver og ressourceforbrug (økonomistyring), korte beslutningsveje samt behovet for hurtig og præcis ledelsesinformation vedrørende både militære og civile aspekter.

Hertil kommer, at der inden for de kommende år skal ske en ikke uvæsentlig omprioritering fra forsvaret. Det forekommer derfor også i den forbindelse hensigtsmæssigt at se på mulighederne for en effektivisering af forsvarets øverste ledelseslag.

### Formål

Arbejdsgruppen skal opstille mulige modeller for en grundlæggende ændret struktur af ledelsen af forsvaret og vurdere disse modeller i forhold til ønsket om en koordineret og effektiv ressourceudnyttelse og opgavevaretagelse, herunder en yderligere forbedret økonomistyring.

### Opgave

Arbejdsgruppen skal i første fase udarbejde en redegørelse, der:

1. Beskriver den nuværende struktur af den øverste ledelse af forsvaret og de udfordringer, som den står over for.
2. Beskriver hovedtræk i organiseringen i andre NATO-lande, med fokus på et mindre antal lande af særlig relevans. Beskriver muligheder og mulige modeller for en grundlæggende ændret struktur af ledelsen af forsvaret, og vurderer disse i forhold til ønsker om:
3. Hurtig sammenstilling af militære, politiske, juridiske og andre relevante aspekter, særligt i relation til forsvarets operationer samt kortere beslutningsveje generelt.
  - a. Et samlet og komplet billede af sammenhængen mellem forsvarets opgaver og ressourceforbrug med henblik på en forbedret styring af forsvarets virksomhed generelt, uden at den politiske betjening svækkes, og uden at pålægge departementet unødige driftsopgaver.



- b. Ønsket om en yderligere styrket økonomistyring skal indgå som en central parameter i opstillingen af modeller for en grundlæggende ændret organisering.
- c. Den mest effektive ressourceudnyttelse og opgavevaretagelse på tværs af ministerområdet.
- d. Minimering af dobbeltarbejde og realisering af rationaliseringspotentiale.
- e. Analyserer behovet for umiddelbare justeringer i ministerområdets styrelsesstruktur.

Arbejdsgruppen skal i anden fase udarbejde en redegørelse, der i lyset af moderniseringen af den øverste ledelse af forsvaret analyserer behovet for ændringer af den underliggende myndighedsstruktur, som yderligere vil kunne bidrage til en koordineret og effektiv ressourceudnyttelse og opgavevaretagelse.

#### Sammensætning

Arbejdsgruppen refererer til en følgegruppe under ledelse af Forsvarsministeriets departementschef og med deltagelse af Statsministeriets og Finansministeriets departementschefer samt forsvarschefen. Følgegruppen beslutter inddragelse af eksterne konsulenter.

Arbejdsgruppen sammensættes af repræsentanter fra Forsvarsministeriet – herunder Forsvarskommandoen – samt Finansministeriet og Statsministeriet.

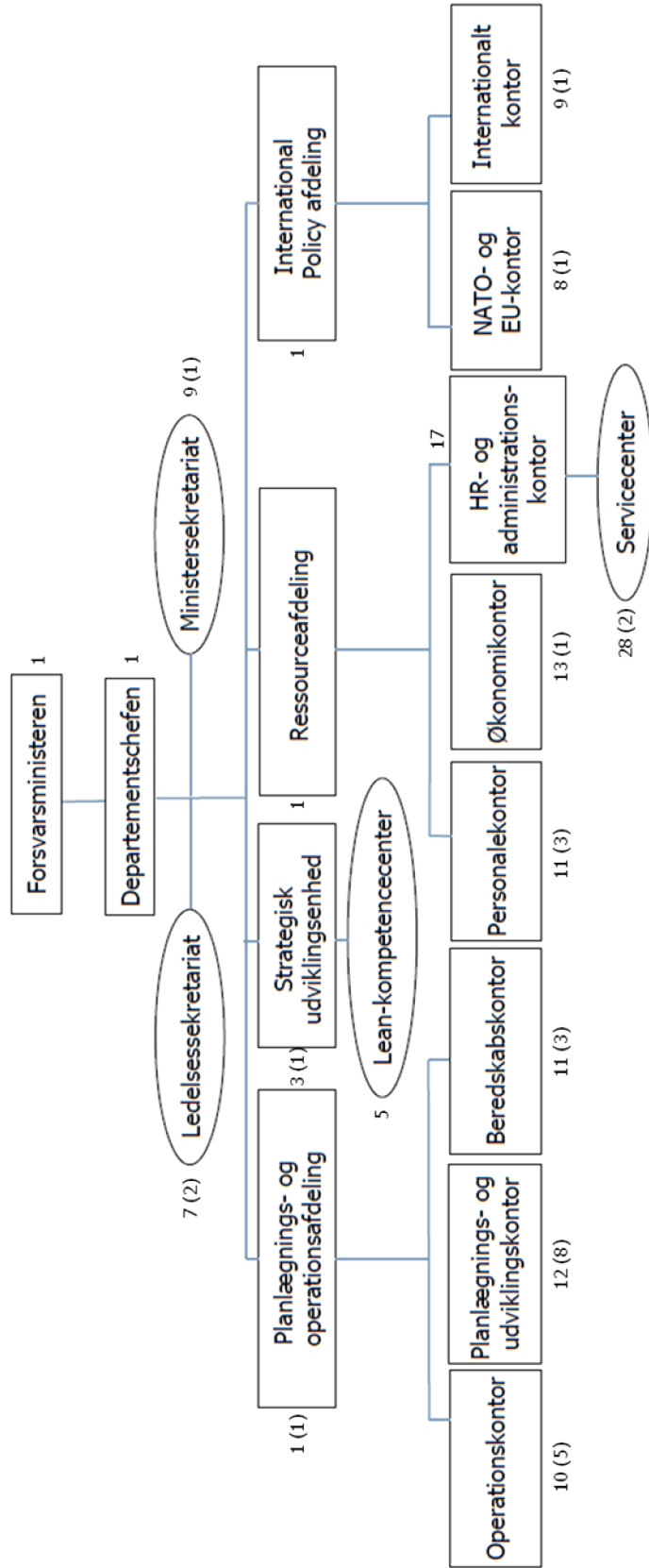
Arbejdsgruppen kan efter behov involvere repræsentanter fra øvrige ministerier samt underlagte myndigheder på Forsvarsministeriets område.

Forsvarsministeriet varetager formandskabet i arbejdsgruppen og bemander sammen med Finansministeriet et sekretariat, der betjener arbejdsgruppen.

#### Terminer

Arbejdsgruppen nedsættes umiddelbart og fremkommer med sin redegørelse for første fase af arbejdet medio marts 2012. Termin for anden fase fastsættes efterfølgende.

# Forsvarsministeriet



I alt 148 ansatte (heraf 29 militære)

## FORSVARSKOMMANDOEN

# FORSVARSCHEFEN 1

= Ekstern myndighed  
(kommandoforhold)

## FORSVARSTABEN

**34 ÅV**

### LEDELSESSEKRETARIAT-LESEK

Koordinations- sektion KORSEK	Juridisk sektion JURSEK	Presse- element PRESSE	Stabs- element STA
16	8	4	5

### CHEFEN FOR FORSVARSTABEN

CHFST 1

Chef for Forsvarets Personelljeneste CHFPT	Chef for Forsvarets Bygnings- og Etablissemens- tjeneste CHFE
1	1

I alt **350 ÅV**

### OPERATIONSSTAB OP 80 ÅV

International Afdeling OPI	Planlægnings- og Program- afdeling OPP
7	12

Operations-  
sektion,  
Planlægning  
OPI1

7

Operations- og  
Efterretnings-  
center  
OPI2

29

Special-  
operations-  
element  
SOE

4

Program,  
Studie og  
Udviklings-  
sektion  
OPP1

12

Logistik-  
element  
LOGELM

29

National Plan-  
lægnings- og  
Øvelsessektion  
OPP2

9

Planlægnings-  
sektion  
PLA1

11

Materiel- og  
Etablis-  
sements-  
sektion  
PLA2

10

Personel- og  
Organisations-  
styrings-  
sektion  
PLA3

11

Projektkontor  
Nyt Kampfly  
PNK

2

Udviklingsafdeling  
PLU

Policy-  
sektion  
PLU1

9

Koncept- og  
Kapacitets-  
udviklingssektion  
PLU2

9

### ØKONOMISTAB OE 55 ÅV

Budget- og Controlling- afdeling OBC	Regnskabs-, Process- og Udviklingsafdeling RPU
14	6

Operativ  
Budget-  
controlling-  
sektion  
OBC1

14

Investerings-,  
Likviditets- og  
Controlling-  
sektion  
OBC2

10

Bevillings- og  
Ramme-  
styringssektion  
OBC3

9

Budget- og  
Analyse-  
sektion  
OBC4

8

Strategisk  
Udbudssektion  
OSU

5

### PERSONELSTAB PS 104 ÅV

#### Forsvarets Generalinspektør FGI

Personelstrategisk  
Afdeling  
PSA

Kontrol- og  
Inspektions-  
sekretariat  
KISEK

10

Kommunikationsafdeling  
KOMAFD

35

Stabsstøtte-  
enhed  
SSE

26

Personel-  
strategi-  
sektion  
PSA1

8

Arbejdsmiljø-  
og Samarbejds-  
sektion  
PSA2

6

Forsvarets  
Center for  
Arbejdsmiljø  
FCA

8

Personel-  
struktur- og  
Lønstrategi-  
sektion  
PSA3

8

Uddannelses-  
strategisektion  
PSA4

7

Veterancenter

Afdelingen for internationalt  
Sikkerhedssamarbejde  
OPS

2

Samarbejds-  
programsektion  
OPS1

6

Attache og  
Våbenkontrol  
OPS2

6