

**Om den selvtilfredse managementbureaukratismes virkninger på  
Forsvaret**



Et diskussionsoplæg til Rigsrevisionens Kontor  
A5's årlige kontorseminar d. 15/5 2008

- Den danske hær har nu nok de gennemsnitligt bedst udrustede af de allierede enheder i Afghanistan.
- De enheder, vi udsender, er nok de bedst uddannede, vi nogensinde har haft.
- Vi kan stadig bemane dem pga. vort rekruttering gennem værnepligtstjeneste.

Men de er en meget lille del af det samlede Forsvar, hvad med resten? Alle de andre – ældre - mange fastansatte, og personellet uden for hæren, hvad laver de?

- Bemærkninger til oplæggets begrænsninger og problemer for Rigsrevisionen m.fl.
- Indholdet
  - Centraliseringen og virksomhedsmodellens virkninger
  - Forvaltningsbyrden og professionen
  - Uddannelsen og professionen
  - Politisk-militært samspil og 'samtækning'
  - Et par bemærkninger om materielsituationen
- Diskussion af øvrige ønsker (modellen for Forsvarets udvikling – som man bad om – er givet i de to lektieartikler)

# INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Michael Howard: *"The use and abuse of military history"* i *R.U.S.I. Journal* 1962:

*"... the complex problem of running an army at all is liable to occupy his (the future commander's) mind and skill so completely that it is very easy to forget what it is being run for. The difficulties encountered in the administration, discipline, maintenance, and supply of an organization the size of a fair-sized town are enough to occupy the senior officer to the exclusion of any thinking about his real business: the conduct of war."...*

*"It is not surprising that there has often been a high proportion of failures among senior commanders at the beginning of any war. These unfortunate men may either take too long to adjust themselves to reality, through a lack of hard preliminary thinking about what war would really be like; or they may have had their minds so far shaped by a lifetime of pure administration that they have ceased for all practical purpose to be soldiers."*

C. Northcote Parkinson, 1957:

*"Work expands to fill the time available for its completion"*

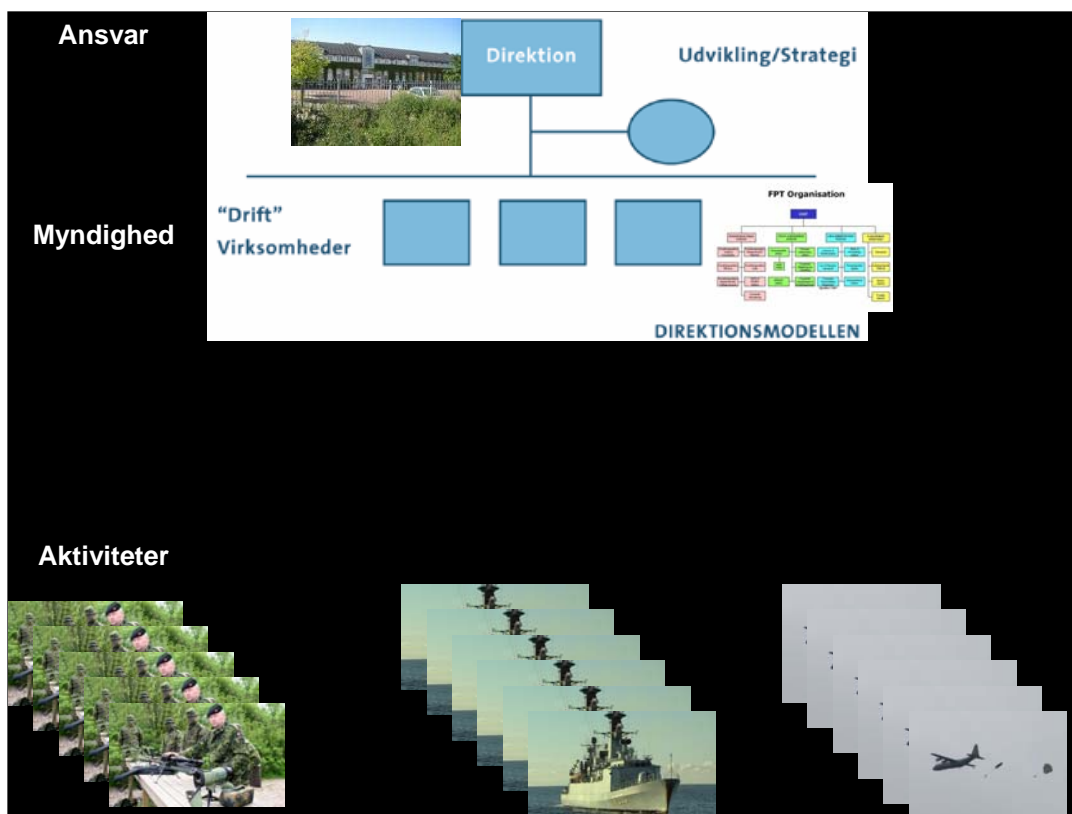
#### Indledende bemærkninger:

Citaterne, der giver grundproblemerne. Parkinson kender I, Michael Howard er det 20. århundredes mest relevante tænker om forhold knyttet de vestlige demokratier og krigen.

#### Jeres vilkår for at anvende dette indlæg:

- Analysen finder i hovedsagen sted på grundlag af *observationer udefra* samt samtaler med yngre personel. Jeg har næsten 15 år ikke været insider og ikke søgt insiderviden og medansvarlighed på noget, som jeg ikke kunne få indflydelse på.
- Der er bl.a. derfor ikke grundlag for at kvantificere. Observationerne er generelle, bygget professional erfaring, mange års samvær med andre landes officerer, og kritisk sund fornuft.
- Hovedparten af problemernes fundament ligger i tidens offentlige managementmoderretninger, drevet af Finansministeriets økonomer i positivistisk selvsikkerhed. De er derfor ikke er specielle for Forsvaret, hvilket vanskeliggør eller måske umuliggør reformer.
- Både problemerne og mulighederne for afhjælpning – på alle, også militærprofessionelle områder – forudsætter brud med den udvikling, der har præget Forsvarets forvaltning i de seneste godt 20 år.
- Reformernes hovedtemaer er:
  1. Forenkling og afbureaukratisering af både personel- og anden resurseforvaltnings grundlag og struktur
  2. Delegering,
  3. Entydig og konsekvent sammenknytning af ansvar og myndighed,
  4. Presset reprofessionalisering udnyttende både international katalysator og vore egne internationaliserede yngre officerer

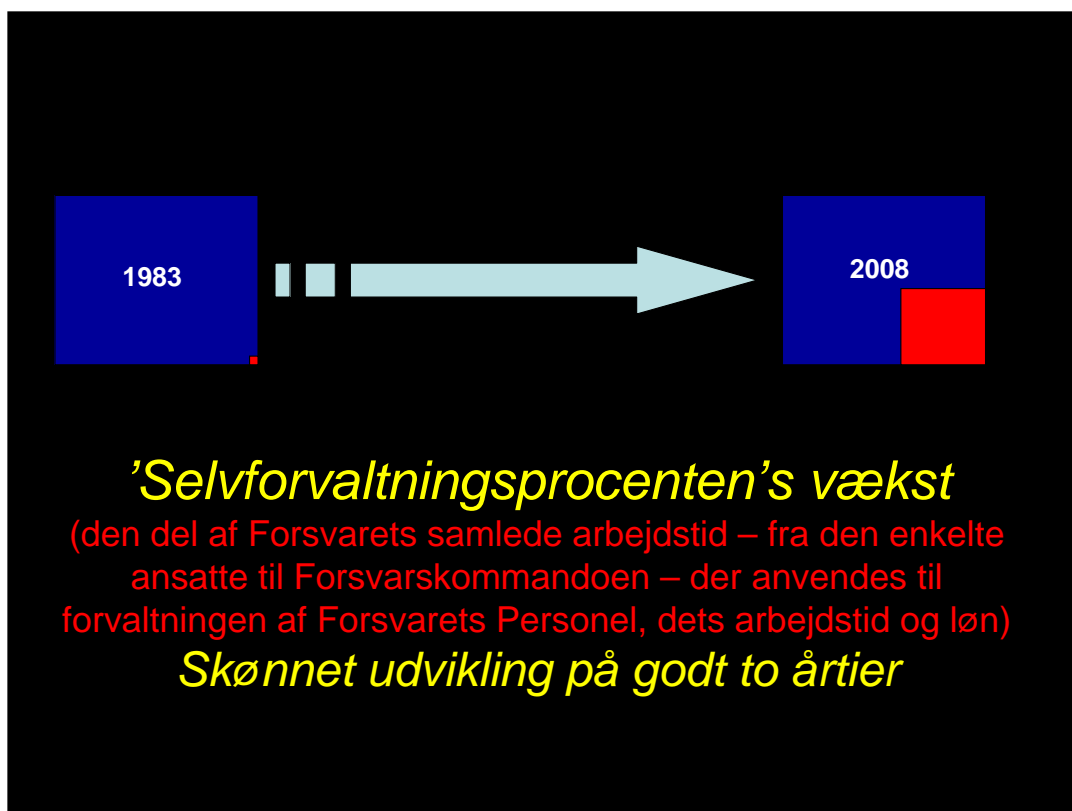
# CENTRALISERING OG VIRKSOMHEDSMODELLEN



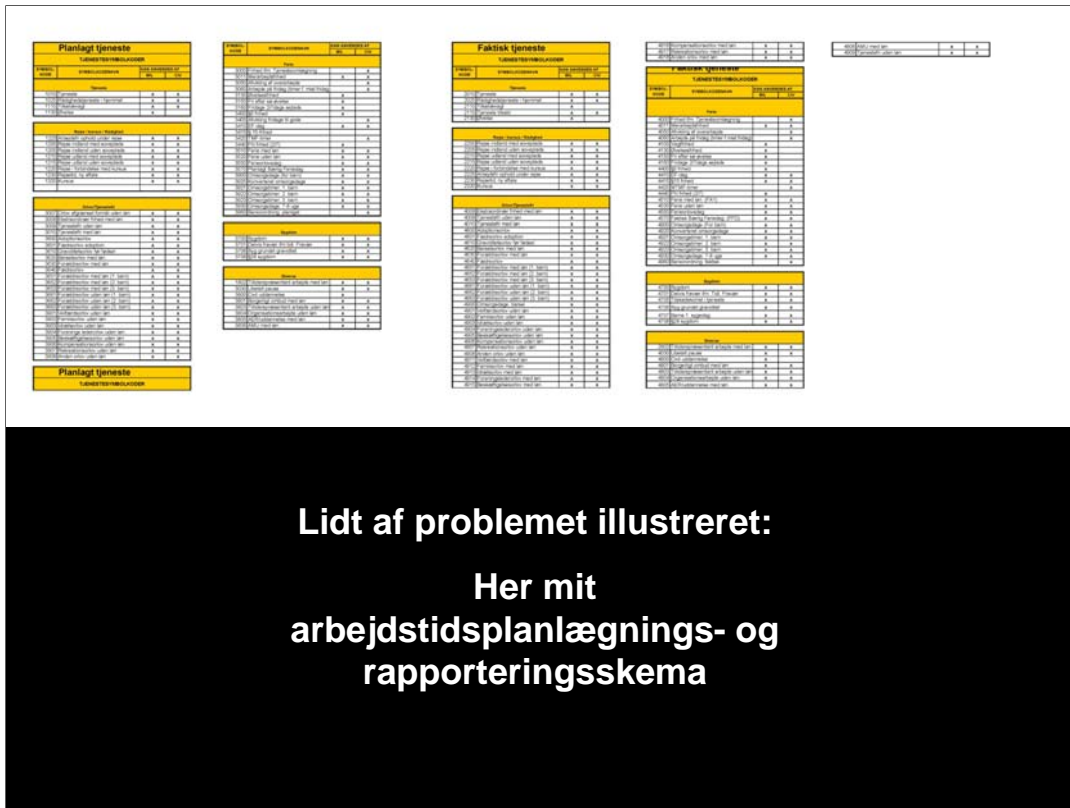
- I denne struktur har kun en person *helhedsansvar*: Forsvarschefen.
- Myndigheden over alle typer resurser er delegerede til 'funktionelle' driftsmyndigheder, der *ikke har helhedsansvar og hverken mulighed eller målrettet indsats for at bevare og videreudvikle den generelle militære professionalisme, der er en nødvendig forudsætning deres forvaltnings relevans og kvalitet.*
- Hovedområderne – værnene – sidder i 'Direktionen', men uden sammenknytning af deres ansvar med den nødvendige myndighed til at leve op til dette ansvar.
- I bunden sidder myndighedernes og enhedernes chefer, der er givet ansvar, men som ikke har den myndighed, der er en nødvendig forudsætning for at kunne have dette ansvar. De må forvalte ved at søge enighed med lokale repræsentanter for driftsfunktionerne.

\*\*\*

- Denne struktur afviger fra al erfaring om, hvordan man udvikler, leder og støtter militære enheder. Problemet er, at dette ikke synes erkendt eller betragtet som problematisk.
- Den ignorerer generel og militær viden om, hvad der motiverer enkeltindividet og gruppen, dvs. al psykologisk og sociologisk forskning. Den synes at betragte mennesket som noget, der udelukkende motiveres gennem at indgå i på overfladen rationelle strukturer.
- Den er derfor et monument over forsvarsirrelevante forvaltnings- og managementsmoderretninger, der kun kan se fordele ved centralisering, ikke ulemper som fremmedgørelse, sene reaktioner uden relation til behov og situation, og tendens til den arrogance, der bygger på manglende relevant forståelse og professionel indlevelse. Den ignorerer som nævnt de psykologiske, sociologiske og organisatoriske fordele ved delegering af myndighed, ansvar og resurser.



- Personellet er Forsvarets primære resurse, også fordi de militære professionelle af alle grader, som effektiviteten bygger på, *ikke kan købes i byen*. Organisationen skal selv udvikle resursen. Hvis personellet forsvinder eller afprofessionaliseres – eller afprofessionaliserer sig selv – undergraves hurtigt Forsvarets mulighed for at løse sine opgaver.
- For 20-25 år siden fandtes store tjenestesteder (med hver 1.000+ ansatte og en mobiliseringsstyrke på 4-6.000 personer), der blev administreret af ganske få personer på både tjenestestedsniveau og højere niveauer. Den enkelte skulle endnu ikke anvende væsentlig tid på egenforvaltning ved at levere input til arbejdstid- og ydelsesregnskabet.
- Ved foregående forlig var personelforvaltningsbyrden på de langt mindre tjenestesteder blevet så monstrøst omfattende, at man fjernede den, og dermed myndigheden over den afgørende resurse, fra cheferne på alle niveauer.



Viser, hvor kompleks forvaltningen af personellens arbejdstid og lønninger er blevet. Dette er blot en lille del af den enkeltes input til arbejdstids- og ydelsesregnskabet.

Årsag:

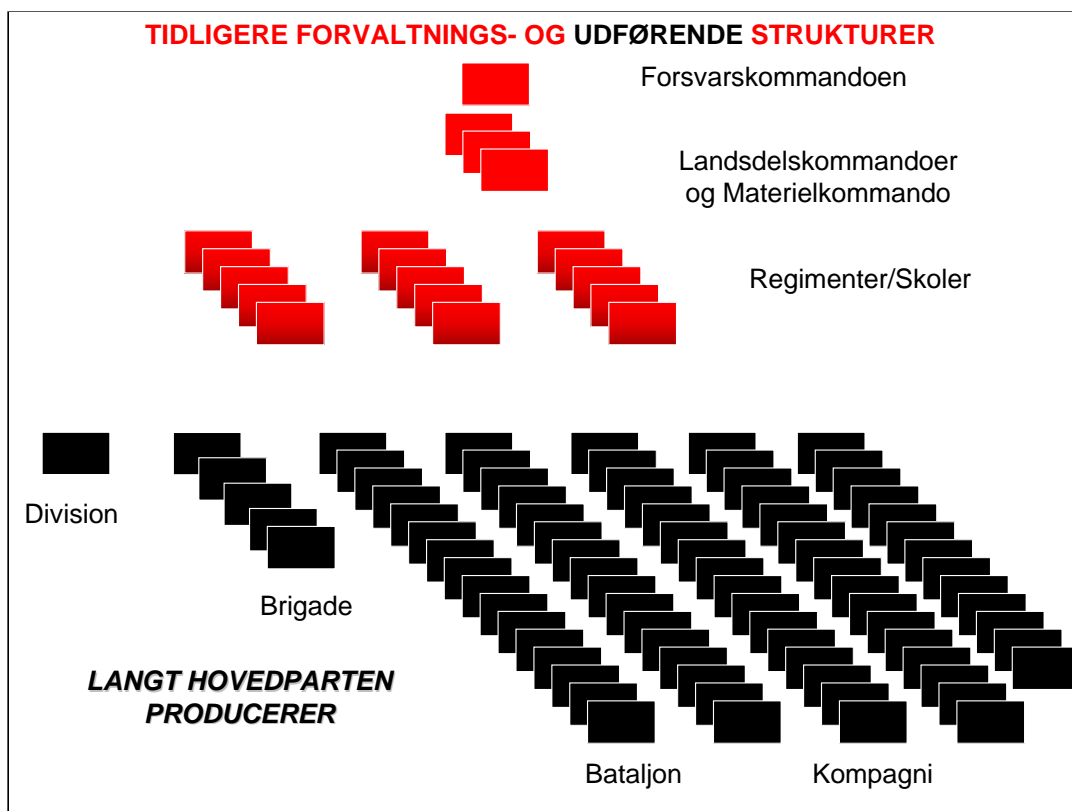
- Bureaukratisk pres for målbarhed i resurseinput.
- Forhandlinger uden akut professionelt modspil fra arbejdsgiversiden har skabt en overoverskuelig situation, hvor forvaltningen er blevet specialiseret og massiv, og den enkelte ansatte og hans foresatte led. Jeg hører, at det er lykkedes DR og Det Kongelige Teater at forenkle overenskomsterne på en produktionsfremmende måde, men dette er ikke tilfældet for Forsvarets vedkommende. Her synes man tilfreds med at administrere den effektivitetsundergravende kompleksitet.

Virkning:

- Demotivering af den ansatte, hvis indsats gøres lig tilstedeværelse.
- Centralisering reducerer serviceniveauet ved produktionsstederne væsentligt.
- Jagt efter målbarhed i produktionsoutput, der giver yderligere, afprofessionalisering, fordi den store ikke målbare del ignoreres.
- Forvaltningspresset vokser og tager tid fra professionel udvikling



# FORVALTNINGSBYRDEN OG PROFESSIONEN



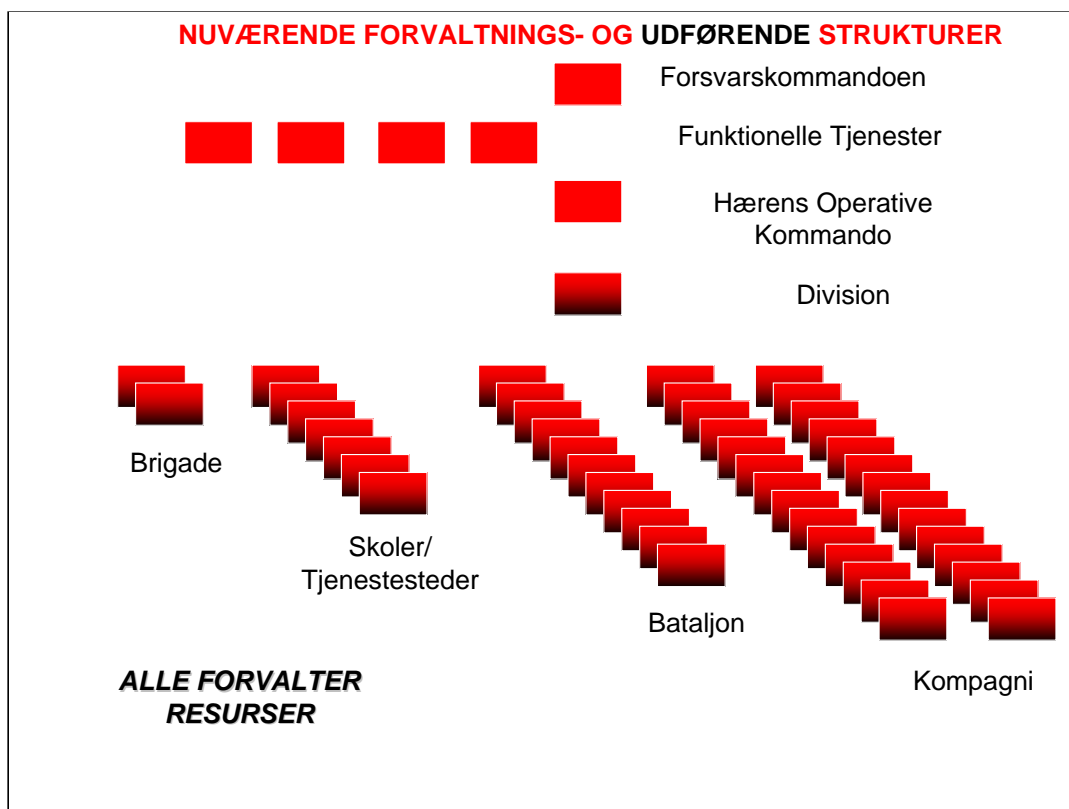
**RØD:** Resurseforvaltningsrolle

**SORT:** Produktion (=uddannelse og beredskab)

Den langt mere overskuelige resurseplanlægning og -forvaltning lå på tjenestedsniveau og højere.

Enhederne koncentrerede sig om at planlægge, gennemføre og udvikle nøgleproduktionen: Uddannelsen af de enkelte og enheder samt beredskabet (støttet af faglige myndigheder uden væsentlig forvaltningsbyrde).

Alle foresatte og faglige myndigheder monitorerede produktionens kvalitet, også på ikke kvantificerbare kvalitetsområder.

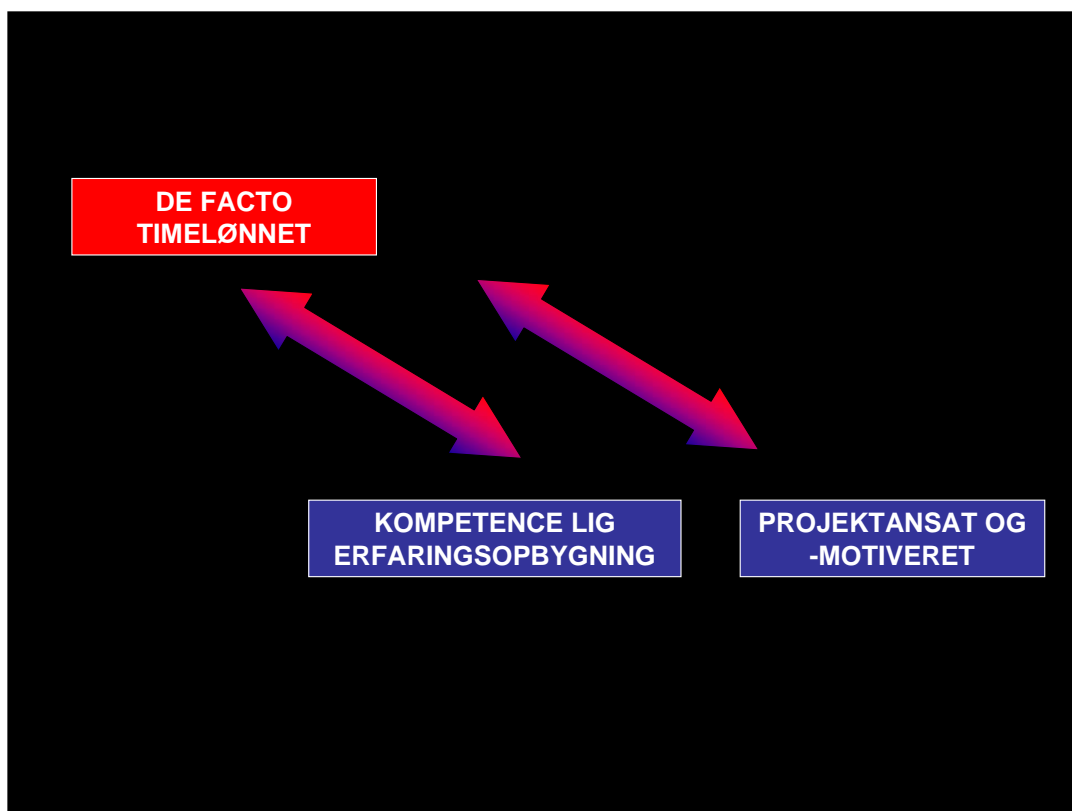


Alle niveauer er dybt involveret i resurseplanlægning og forbrugsrapportering (som i realiteten nu kan monitoreres meget lettere end tidligere).

Virkninger:

- Indflydelse?
- Tid anvendt til møder eksploderet.
- Fordybelse i management- og forvaltningsekspertise (i seneste 'newspeak'), der yderligere undergraver den professionelle ajourføring i en krævende profession.
- Stadig og hurtig udtynding af ledernes militære professionalismisme.

# UDDANNELSEN OG PROFESSIONEN



#### Time- og projektlønnet:

Jeg har prøvet begge – skiftet endeligt i 1990'erne:

- Først som leder af stabskursus 1993/94: Et andet kursus på FAK var begyndt at arbejde efter reglerne (inspireret af Hærens Officersskole), på trods af, at dette undergravede muligheden for at bevare kurssets kvaliteter. Officererne, der ledte stabskursus, valgte at ignorere bestemmelserne for at kunne holde kvaliteten, på trods af, at dette udelukkede overarbejdsbetaling.
- Dernæst oplevelsen på Riga-ambassaden i 1997, da timeregnskabet også i UMN nåede selv folk uden højeste arbejdstid. Det var meningsløst og motivationsundergravende, men det synes ikke relevant.
- Utilfredshed – på produktionsniveauerne var der ikke midler til overarbejdsbetaling, derfor *tvang* til afspadsering og aktivitetsnedgang.

#### Den militære profession er praktisk – som lægens:

- Kompetenceopbygning sker ved kombination af 1) realistisk praktik, 2) refleksion, stadig bredere professionelle studier og diskussion og 3) personlig modning.
- Tidsansættelsen undergraver hurtigt og alvorligt den militære professionalisme, fordi man tvinges væk fra erfaringsmuligheden
- I militære kvalitetsorganisationer i udlandet er alt militært personel projektlønnet (kan meget vel kombineres med massivt faretillæg).

#### Tanker om årsagen:

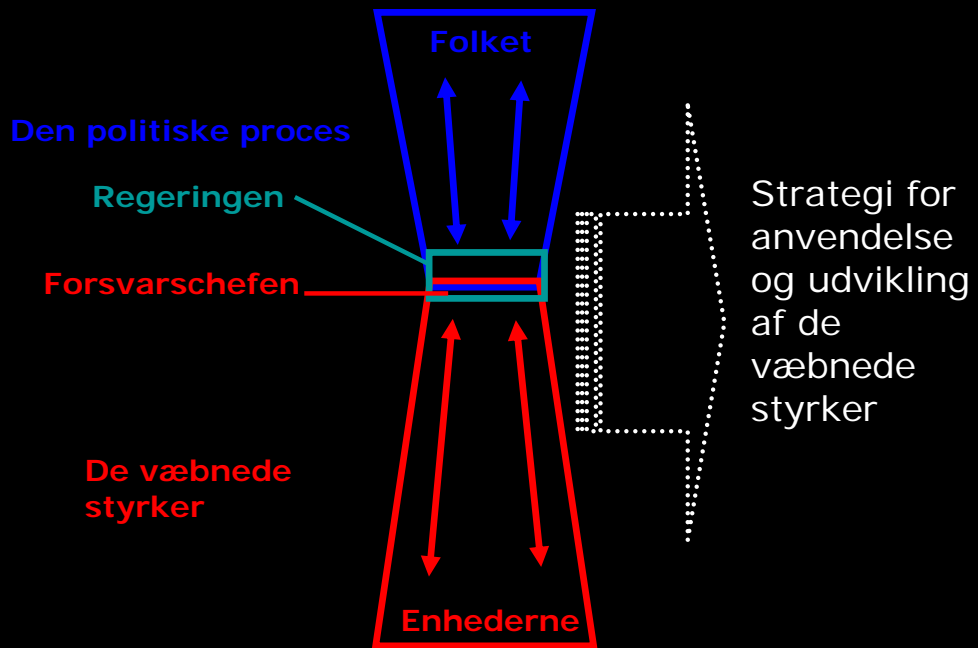
- En første fase var udviklingen fandt sted fra begyndelsen af 1970'erne, efter at man (politikere og forsvarsledelse) uden forankring i en ændret sikkerhedspolitisk situation droppede hærens indsatsberedskab. Et dominerende tema blev derefter, at hæren – uanset eventuelle militære hensyn – skulle tilpasse sig den 'samfundsskabte virkelighed'.
- Næste fase fulgte efter afslutningen af den kolde krig. Når der ikke var en trussel direkte mod landet, var der ingen væsentlig grund til ikke at indrette sig behageligt.

## *VEJEN FREM MOD BEDRE RESURSEANVENDELSE*

- ✓ ANSÆTTELSESREFORM MED FORENKLING  
TIL PRICIPIEL PROJEKTANSÆTTELSE
- ✓ DELEGERING TIL STORE MYNDIGHEDER  
MED VELDEFINERET OPGAVE, MYNDIGHED  
OG REELT, KONSEKVENT ANSVAR
- ✓ FJERNE RESURSEFORVALTNING OG  
MONITERING FRA UDFØRENDE LED

**POLITISK-MILITÆRT-  
INTERMINISTERIELT**

# Det Politisk-Militære Ideal





# POLITISK-MILITÆRT SAMSPIL

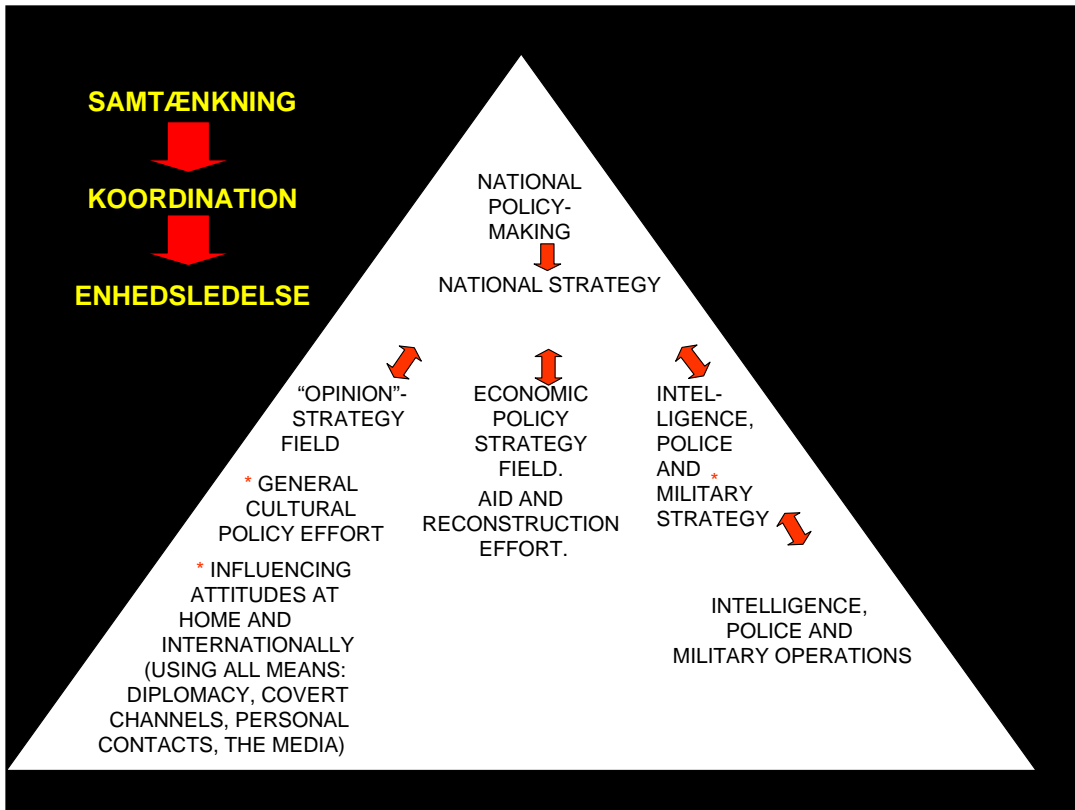
- ✓ BEHOV NÅR SUVERÆN STAT ANVENDER MILITÆR MAGT UDENFOR LANDET
- ✓ POLITIKERNE MÅ KRÆVE OG SØGE NATIONAL PROFESSIONAL EKSPERTISE
- ✓ FORSVARETS LEDELSE MÅ UDVIKLES TIL AT KUNNE LEVERE DEN
- ✓ KONSTANT DIALOG

•Vi skal ikke blot levere bidrag for at vise solidaritet, få indflydelse og holde Forsvaret i live til eventuelt behov i fremtiden.

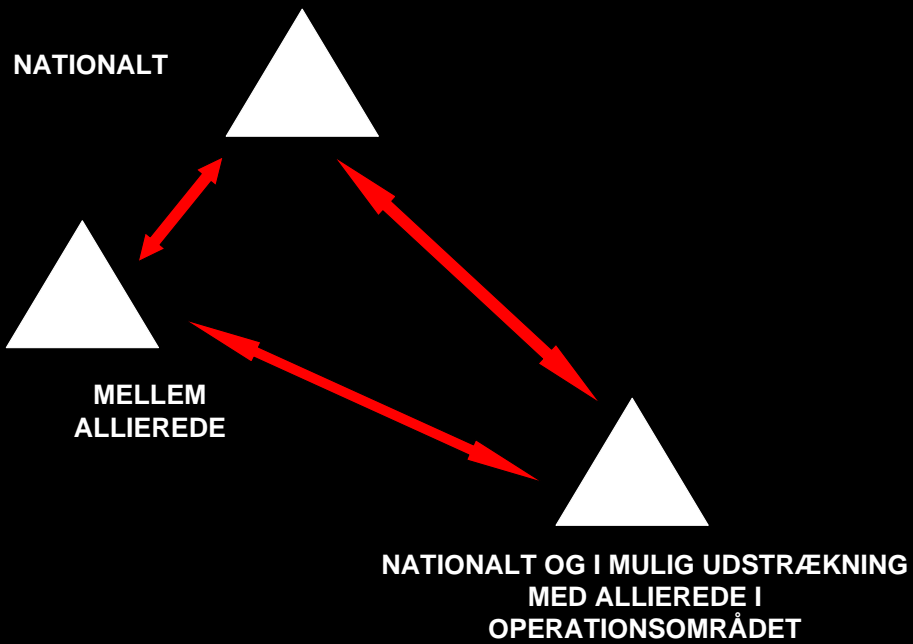
•Ikke at gøre det, er uansvarligt overfor for både de, der ofres symbolsk (som 9. april), deres familier og befolkningen.

•Forsvarets ledelse bør ikke blot være veltilpassede forvaltere. De skal være klædt professionelt på og med civil-courage til også på forhånd kæmpe for personellet mod det blot udenrigspolitiske bekvemme.

•Både turen til Irak og Afghanistan har været præget af svigtende selvstændig professionel forberedelse og ansvarlig dialog.



# SAMTÆNKNING => SAMORDNING



Samme skal finde sted mellem allierede centralt og lokalt.

# MATERIELBEMÆRKNINGER

# MATERIELFORHOLD

- TIDLIGERE: STANDARDISERET, IKKE FRONTTEKNOLOGI, STORE BEHOLDNINGER
  - NU: SMÅ MÆNGDER, FRONTTEKNOLOGI
- => PROBLEMER M.H.T. RESERVEDELE OG VEDLIGEHOLDELSESEKSPERTISE

Det afsluttende spørgsmål i diskussionsperioden

Spørgsmål: Du præsenterer det, som om al pres på udviklingen kom fra Finansministeriet. Jeg har indtrykket af, at man i Forsvaret selv var meget ivrig. Er det rigtigt?

Svar: Det har du desværre ret i. Meget foregik inden for et begreb, vi i Forsvaret opfandt i 1970'erne – *'den samfundsskabte virkelighed'*. Det blev rammen for mange professionsundergravende tiltag.