

# Forsvarsforvaltningens trængsler

Forsvaret nyder en historisk uset politisk bevågenhed. Frem til 2033 skal det gennemgå en modernisering og styrkelse. Det er i sig selv en voldsom opgave, som er svær at løse for selv de allerbedste. Den bliver ikke mindre af, at Forsvaret indtil for få år siden var en lavt prioriteret del af den offentlige sektor. Samtidig led det under alvorlige administrative og ledelsesmæssige problemer. Så hvad fortæller fortidens trængsler om de problemer, som Forsvaret og Forsvarsministeriet, forsvarsministeren og forligspartierne står overfor?



**Af Jørgen Grønnegård Christensen,**  
professor emeritus, Institut  
for Statskundskab,  
Aarhus Universitet.

Forsvaret står midt i en krævende omstilling. Frem til 2033 får det tilført store økonomiske ressourcer og nyt materiel. Samtidig skal den eksisterende infrastruktur gennemgå en modernisering, der fører den op på nutidens standard. Det sker efter årtier, hvor Forsvaret var den offentlige sektors stedbarn. Selv om det blev holdt på bevillingsmæssigt vågeblus, trak det i politisk perspektiv ressourcer væk fra velfærdsstatens skoler og sygehuse, som i langt højere grad havde vælgerne og de bestemmende og bevilgende politikeres bevågenhed. For de mennesker, der har deres virke i Forsvaret, er den nye politik selvsagt en kærkommen lejlighed til at ranke ryggen og tænke nyt.

Den nære fortid kaster imidlertid mørke skygger over dansk forsvar. Det gælder det militære forsvar såvel som den civile administration og politiske ledelse. Sagen er nemlig, at Forsvaret i denne brede forstand gennem årene har lidt under ret alvorlige administrative, ledelsesmæssige og styringsmæssige problemer. Det ser man ved besøg på Rigsrevisionens hjemmeside, hvor man for tiden efter årtusindskiftet finder mere end 20 beretninger om snart sagt alle sider af Forsvarsministeriets og Forsvarets forvaltning. Fælles for dem er, at de alle rummer kritik og rigtigt ofte skarpt formuleret kritik.

Det er imidlertid ikke det hele, for der har også været andre sager og sagsforløb, som har tiltrukket sig mediernes og politikernes opmærksomhed. Tag blot sagen om Forsvarets indkøb hos israelske Elbit. Den advokat-

undersøgelse, som blev sat i værk i forlængelse af forløbet, har således konkluderet, at der var fejl i både informationen til Folketinget samt i sagsbehandlingen i Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som indgik kontrakten med Elbit og leverede den information, som forsvarsministeren med bistand fra departementet gav Folketingets Finansudvalg.<sup>1</sup>

Der er endnu mere. Der har i en årrække også været uro omkring indretningen af Forsvarets ledelse. Det handler om balancen mellem den militære ledelse i og under Forsvarskommandoen og den civile ledelse i Forsvarsministeriet. Der er dem, der her ser roden til om ikke alt, så dog meget ondt.<sup>2</sup> Parallelt hermed har man i de seneste år set hyppige udskiftninger på de allerøverste poster som departementschef og forsvarschef, ja, et stykke ned i både den civile og militære organisation.

Det har kort sagt længe været et betændt felt, som i mellemtiden også er blevet politisk og samfundsmæssigt vigtigt. Det var baggrunden for, at daværende forsvarsminister Morten Bødskov for godt to år siden først foranstaltede et kasseeftersyn og derpå bebudede nedsættelsen af en ekspertgruppe, som skulle kulegrave Forsvarets problemer og komme med et bud på deres løsning. Samme hensigt har hans afløser Troels Lund Poulsen, men (i skrivende stund) drøfter Lund Poulsen fortsat gruppens kommissorium og sammensætning med partierne bag forsvarsforliget. Så der er noget at bekymre sig om, hvis den igangværende styrkelse skal lykkes.

<sup>1</sup> Bruun & Hjejle (2024). Advokatundersøgelsen vedrørende Forsvarets anskaffelse af ildstøtte systemer i januar 2023 (Elbit-sagen) – Sammenfatning. <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2024/-advokatundersogelse-om-elbit-sagen-sammenfatning-.pdf>

<sup>2</sup> Peter Ernstved Rasmussen (2024): *Forsvarsløs*. København: Lindhardt & Ringhof.

Denne artikel stiller tre spørgsmål og vover forsigtige og tøvende svar på dem. Så er det op til eksperterne i det varslede udvalg at finde ud af, hvad der er op og ned, og hvordan man løser de nedarvede problemer, så deres fortsatte eksistens ikke kommer til at lægge sten i vejen for den opgradering af Forsvaret, som allerede er i gang.

De tre spørgsmål er:

1. Hvilken karakter har de administrative og styringsmæssige problemer, som har hjemsøgt Forsvaret, det gælder den daglige drift og de fremadrettede investeringer?
2. Hvilken rolle spiller i den sammenhæng den ledelses- og styringsstruktur, som blev indført i 2014?
3. Er der en sammenhæng mellem den politiske ramme for Forsvarets virksomhed og de problemer, som Forsvaret har lidt og lider under?

### Administrative trængsler

Med en bevilling på over 36 mia. kr. (2024) er Forsvarsministeriet den største statslige organisation. Det råder over 23.000 årsværk, som skal have løn, og som skal passes og plejes året rundt. Samtidig forudsætter driften af Forsvarets myndigheder og tjenestesteder opretholdelsen af en stor bygningsmasse. Dertil kommer endelig, at Forsvaret kun kan løse sine opgaver med adgang til materiel, som er teknisk krævende, kompliceret, mangeartet og kostbart i såvel drift som anskaffelse. Det viser finansloven med al tydelighed. I budgettet for 2024 er der en materielbevilling på mere end 15 mia. kr.<sup>3</sup>

Størrelsesordenen siger noget om forvaltnings-, ledelses- og styringsopgavens omfang og kompleksitet. Det giver Rigsrevisionens beretninger yderligere et godt indblik i. Grundlaget her er alene de beretninger, som er afgivet inden for dette felt siden årtusindskiftet suppleret af nogle få konsulentrapporter, som i et eller andet omfang er offentligt tilgængelige. Men revisionens beretninger fra denne periode trækker ofte trådene tilbage til sidste århundrede, og det kan da med sikkerhed konstateres, at der egentlig ikke er noget nyt under solen. Forsvaret og Forsvarsministeriet har altid haft ganske store proble-

mer med at drive og styre den store og komplekse militære organisation.

Noget af det er ret formelt. God forvaltning forudsætter sikre procedurer og arbejdsgange, som forebygger fejl, og som sikrer mod smøl og besvigelser. Rigsrevisionens beretninger viser, at det har været og med en vis sandsynlighed er et problem. Der er i hvert fald ikke nogen klar progression med hensyn til fejlsikkerheden i den daglige drift og forvaltning. Det viser beretninger om Forsvarets indkøbsforvaltning og lagerstyring,<sup>4</sup> ligesom det er demonstreret gennem en i sjælden grad fejlslagen udlicitering af facility management (kantinedrift, rengøring og vedligeholdelse mv.) til ISS.<sup>5</sup> Betydelige problemer med leverancernes kvalitet og med overholdelsen af de økonomiske rammer, der var aftalt med leverandøren, førte til kontraktens opsigelse.

Her drejede det sig om forholdet mellem kvalitet og pris og om sikring af de aftalte leverancer. I andre beretninger har problemet f. eks. været sikringen af, at våben og ammunition ikke forsvandt på grund af fejl og forsømmelser, eller at der, som det en overgang var tilfældet i Forsvarets ejendomsadministration, ikke var etableret ellers gængse forretningsgange, som gennem efterlevelsen af ”de fire øjnes princip” kunne beskytte mod, at en enkelt chef eller medarbejder alene kunne træffe økonomiske dispositioner på Forsvarets vegne. Det er, som revisionens beretninger og en senere retlig efterforskning viste, banale forsømmelser, og derfor har svigagtig adfærd hos medarbejdere og leverandører været et faktisk problem.

Meget af dette handler om udviklingen af og rådigheden over tidssvarende systemer, der kan understøtte den løbende drift og rapportere forbrug og aktiviteter samt muliggøre, at de bliver holdt op mod de mål, der er sat for virksomheden. Et sådant, i praksis altomfattende system, udviklede og ibrugtog Forsvaret fra slutningen af 1990’erne og ind i 00’erne. Systemet, som hedder DeMars (Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem), led under børnesygdomme, og det tog sin tid, inden det var indkørt. Det er ikke specielt for Forsvaret. Vurderingen er, at de systemmæssige problemer, der i indkørings-

” Sagen er nemlig, at Forsvaret i denne brede forstand gennem årene har lidt under ret alvorlige administrative, ledelsesmæssige og styringsmæssige problemer.

<sup>3</sup> Forsvarsministeriets ministerområdes økonomi 2024 (<https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/aarsrapporter/-2024-forsvarsministeriets-ministeromraades-oekonomi-2.pdf>).

<sup>4</sup> Rigsrevisionen. Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets lagre. April 2015; Indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. December 2019.

<sup>5</sup> Rigsrevisionen. Forsvarsministeriets styring af facility management. 2022.

perioden var, hen over nogle år blev løst. Den foreløbige konklusion er derfor også, at man skal søge årsagen til Forsvarets vedholdende besvær med at efterleve standardmæssige krav til god offentlig økonomi- og driftsstyring i adfærden hos ledelse og medarbejdere og ikke i de forvaltningstekniske systemer. Der har således været tilbagevendende data-mæssige svigt, som ikke har fået den opmærksomhed, som de fortjener, hvis systemerne skal fungere, som de er designet til.

Men det går sandsynligvis dybere. Det lille forbehold, som ligger i ordet sandsynligvis, er begrundet i, at Rigsrevisionen identificerer problemer og svigt, men ikke går ind i en analytisk udredning af bagvedliggende årsagsforklaringer. Men indimellem kommer revisionen tæt på at gøre det.

Forsvaret er nok særegent, men på væsentlige områder er det dog underlagt de samme krav og udviklingstendenser som andre dele af den offentlige sektor. I 2001 blev det således besluttet, at også Forsvaret skulle decentralisere lønstyringen som led i implementeringen af det såkaldte Ny Løn-program. Det indebærer, at Forsvaret, hvor 75 % af lønsummen hidtil havde været underlagt Forsvarskommandoens styring, frem over delegerede lønsumsstyringen til dels værnene, dels de decentrale myndigheder (regimenter mv.). Derefter var alene 15 % aflønsummen allokert til det centrale niveau. Samtidig var der ikke henlagt en lønreserve til Forsvarskommandoens.

Det gik ikke godt. Der viste sig allerede i løbet af 2002 problemer med at overholde rammen, og der tegnede sig en risiko for en milliardstor overskridelse af den samlede lønsumsbevilling i den efterfølgende periode. I afdækningen af problemet noterer Rigsrevisionen<sup>6</sup> bl.a.:

- At nogle myndigheder på værns- og decentralt niveau faktisk budgetterede inden for den tildelte ramme, mens andre søgte forhandlinger med Forsvarskommandoens om udvidelse af rammen. Resultatet var forsinkelser således, at nogle myndigheder først havde et budget i slutningen af finansåret.
- At Forsvarets ”forhandlingsstruktur vedrørende personelforhold og organisationsændringer udgør en særlig problemstilling i relation til Forsvarets styringsmuligheder.” Alt skal på dette område forhandles med de faglige organisationer, og de kan ved uenighed på det umiddelbart ansvarlige niveau flytte de enkelte sager op til forhandling på såvel værns- som centralt niveau.
- At det der hos myndighedscheferne på værns- og decentralt niveau var beskednen opmærksomhed på de krav, som den decentrale lønstyring stillede til dem.

Det var et forløb, som udspillede sig for en snes år siden. Det er derfor væsentligt at understrege, at Forsvaret ikke generelt har problemer med budgetoverholdelsen. Budgetoverholdelsen er her defineret som Forsvarets og Forsvarsministeriets evne til at holde de afholdte udgifter inden for den rammebevilling, der politisk er fastlagt gennem forsvarsforligene. Det betyder imidlertid ikke, at den problemstilling, som Rigsrevisionen identificerede tilbage i 2003, har mistet enhver relevans.

Det fremgår af to beretninger fra 2023. De er afgivet i en ny tid, hvor Forsvaret i henhold til forsvarsforliget 2018-23 skulle flytte sig fra vågeblustilstand til ekspansionskurs og fra international orientering til nationalforsvar. Det var og er en omstilling, som nødvendigvis forudsætter indgribende ændringer. Det gæl-

**” Det er, som revisionens beretninger og en senere retlig efterforskning viste, banale forsømmelser, og derfor har svigagtig adfærd hos medarbejdere og leverandører været et faktisk problem.**

<sup>6</sup> Beretning til statsrevisorerne om forsvarrets forvaltning af lønbevilling og årsværk. September 2003 RB A303/03.

## ” Der var i forliget afsat 4,4 mia. kr. til opbygning af brigaden, som skulle være kampklar i 2024. Det blev den ikke, hvad forsvarsministeren oplyste allerede ved afslutningen af kasseeftersynet i 2022. Det er en ting. En anden ting er, at Forsvarsministeriet og Forsvaret ikke er i stand til at redegøre for, hvad bevillingen er brugt til

der generelt, og det gælder også implementeringen af den udtrykkelige politiske beslutning om at opbygge en ”indsatsbar brigade.” Der var i forliget afsat 4,4 mia. kr. til opbygning af brigaden, som skulle være kampklar i 2024. Det blev den ikke, hvad forsvarsministeren oplyste allerede ved afslutningen af kasseeftersynet i 2022. Det er en ting.

En anden ting er, at Forsvarsministeriet og Forsvaret ikke er i stand til at redegøre for, hvad bevillingen er brugt til, for brugt er den. Forsvarsministeriet har i den sammenhæng ganske vist henvist til, at Forsvarets samlede bevilling er en rammebevilling, og den er respekteret. Rigsrevisionen konstaterede på den baggrund, ”at ministeriets manglende opfølgning på økonomien til brigaden betyder, at ministeriet ikke har viden om, hvordan midlerne anvendes, og om, hvorvidt midlerne rækker til hele projektet. Ministeriet har dermed ikke sikret gennemsigtighed i økonomien, og det udfordrer ministeriets mulighed for at styre fremdriften i opbygningen og foretage prioriteringer på et oplyst grundlag.”<sup>7</sup> Denne konstatering er rettet mod et konkret og politisk meget højt prioriteret projekt, men den samtidige beretning om Forsvarsministeriets økonomistyring af de generelle forligsmidler, som 2018-23-forliget tilførte Forsvaret, afslører de samme usikkerheder med hensyn dokumentationen af de ændringer, som den økonomiske styrkelse af Forsvaret foreløbig har lagt op til.<sup>8</sup>

### Under uvishedens slør

Forsvaret har gennem årtier på en og samme tid været teknisk nedslidt og afhængigt af betydelige langsigtede investeringer i nyt mate-

riel. Investeringerne har været finansieret over de flerårige forsvarsforlig, som siden 1960 har sat den økonomiske og kapacitetsmæssige ramme for Forsvaret, og som fra at omfatte de fire gamle partier nu omfatter partier fra højre til venstre, som tilsammen udgør et meget bredt flertal bag forsvars- og sikkerhedspolitikken. Forlig efter forlig har således også lagt rammen for de investeringer i nyt materiel, som skulle afholdes i løbet af forligsperioden, ja, nogle gange helt ind i de næstfølgende perioder.

Erfaringerne tegner et blandet billede. For nogle gange har der faktisk i endog meget høj grad været styr på tingene. Det mest iøjnefaldende eksempel er anskaffelsen af 27 F-35-kampfly. Men andre gange har der været ret alvorligt kludder i processen. Eksempler er anskaffelsen af Tårnfalken (et avanceret varslingsystem) i o’erne, et projekt, som blev opgivet.<sup>9</sup> Et andet eksempel, som endnu huskes, er de store problemer, der fulgte med købet af et antal EH-101-helikoptere til løsning af troppetransport- og redningsopgaver.<sup>10</sup> Atter andre eksempler er en række store og tilsammen kostbare anskaffelser på en række forskellige områder.<sup>11</sup>

Der er tre grundlæggende iagttagelser, når det gælder administrationen og styringen af disse forløb. Den ene er, at Forsvaret og Forsvarsministeriet langt fra altid har været opmærksomt på de tekniske og økonomiske usikkerheder, som knytter sig til anskaffelsen af udstyr, som ikke er færdigudviklet og tilstrækkeligt afprøvet i praksis. En anden er, at Forsvaret, for det er ofte forhandlinger, som

<sup>7</sup> Rigsrevisionen. Beretning 9/2022 om Forsvarsministeriets opbygning af en indsættelsesbar brigade.

<sup>8</sup> Rigsrevisionen. Beretning om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023.

<sup>9</sup> Rigsrevisionen. Beretning til statsrevisorerne om forsvarets anskaffelse og afvikling af Tårnfalken. Maj 2006 RB A302/06.

<sup>10</sup> Rigsrevisionen. Beretning til Statsrevisorerne om forsvarets EH-101 helikoptere. September 2008; Beretning til Statsrevisorerne om forsvarets EH-101 helikoptere (II). Oktober 2012.

<sup>11</sup> Rigsrevisionen. Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets indkøb af større materiel. Februar 2010; Beretning om Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel. 16/2023.

har været forankret i den militære organisation, ikke har været klædt på til svære forhandlinger med udenlandske leverandører. Det har over tid ført til inddragelse af relevant kontraktretlig og kontraktforhandlingsekspertise fra Kammeradvokaten. En tredje er, at anskaffelserne nok er enestående, for så vidt som Forsvaret ikke har foretaget netop dette eller hint indkøb tidligere. Men andre lande, herunder andre småstater som de nordiske nabolande, Holland og Canada har været i samme situation, og de synes i hvert fald i nogle sammenhænge at være sluppet mere halskindet gennem forløbet end det danske Forsvar.<sup>12</sup>

Men så er der også den positive erfaring fra kampflyprojektet, som sammenlignet med de andre projekter er stort, usikkerhedsbefængt og meget langsigtet.<sup>13</sup> Selv om F-35-projektet ikke er endeligt afsluttet, står det foreløbig som vellykket, hvad der rejser spørgsmålet om, hvorfor der her har været styr på forløbet. Forskellen ligger øjensynligt i den politiske, administrative og militærfaglige opmærksomhed, som kampflyprojektet har haft fra start til foreløbig fuldførelse. Det måtte ikke ende i de samme forsinkelser samt tekniske og økonomiske problemer, som har plaget andre store militære investeringsprojekter, og tilsvarende ofte plager civile projekter med 'supersygehusene' som et skræmmende eksempel. Derfor blev der opbygget en dedikeret, stærk og fejlforebyggende kampflyorganisation, som fulgte projektet fra dets allerførste faser. Det samme gjaldt på ingen af de andre projekter, og noget tyder på, at manglende opmærksomhed ned igennem det politiske og administrative hierarki har medvirket til at overse de mange faldgruber i de

langstrakte forløb. Dertil kommer utilstrækkelig opmærksomhed på væsentlige indenrigspolitiske bindinger, som gjorde, at modkøb var et sine qua non i forhandlingerne. Derfor tillod Forsvarets ledelse sig i lang og forsinkende tid at ignorere de rammesættende krav, som Erhvervsstyrelsen (tidligere Erhvervs- og Byggestyrelsen) på et ufravigeligt politisk mandat forvaltede og søgte at håndhæve over for Forsvaret og Forsvarsministeriet.<sup>14</sup>

### En omtvistet ledelsesstruktur

Forsvaret er organiseret som en ret normal departements-styrelsesorganisation med ministeren som politisk forvaltningschef, departementet som sekretariat for ministeren og ansvarlig for koordination af ministeriets samlede virksomhed med Forsvarskommandoen og en række styrelser som ministeriets udførende led. Der er blot det særlige ved organisationen, at Forsvarskommandoen samhuses med ministeriets departement, og at forsvarschefens militærfaglige rådgivning af ministeren også skal være tilgængelig for Folketinget. Dermed har forsvarschefen en stærkere position end ministeriernes styrelseschefer. Men til forskel fra fortidens ledelsesstruktur har forsvarschefen ikke længere ansvaret for den samlede ledelse og drift af Forsvaret. Forsvaret og dets underliggende militære myndigheder rekvirerer og modtager administrativ bistand på indkøbs-, ejendoms-, materiel- og personelområderne hos en række sideordnede og principielt civile styrelser under ministeriet.

Den nuværende organisation blev skabt i intern splid. På den ene side stod successive ministre og daværende departementschef Lars

**” Den nuværende organisation blev skabt i intern splid. På den ene side stod successive ministre og daværende departementschef Lars Findsen. På den anden side stod store dele officerskorpset og nogle politiske partier og i hvert fald en række enkeltpolitikere.**

<sup>12</sup> Henrik Breitenbauch og Jens Vesterlund Mathiesen (2023): *Små stater og store våben Materielanskaffelse i europæiske småstater*. København: Djøf Forlag.

<sup>13</sup> Beretning til Statsrevisorerne om beslutningsgrundlaget for et eventuelt køb af nye kampfly.

<sup>14</sup> Beretning til Statsrevisorerne om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Marts 2011.

## ” Adfærdsmæssigt tegner der sig efter alt at dømme et mønster, hvor man i organisationen har haft en tilbøjelighed til at se ret stort på forskrifter og standarder, som gælder for løsningen af forvaltnings- og driftsmæssige opgaver i staten.

Findsen. På den anden side stod store dele af officerskorpset og nogle politiske partier og i hvert fald en række enkeltpolitikere. Det krævede derfor både et forberedende arbejde i et embedsmandsudvalg, en konsulentrapport og langvarige politiske forhandlinger under ledelse af den daværende forsvarsminister Nikolai Wammen, inden den nye og nuværende ledelses- og organisationsstruktur faldt på plads.<sup>15</sup>

Denne organisation har ligget fast siden da. Men den er fortsat kontroversiel. Der er i officerskorpset en udbredt opfattelse af, at den gamle organisation med forsvarschefen som leder af hele Forsvarets myndighedsorganisation var mere hensigtsmæssig og mere effektiv end 2014-organisationen. Der er også en udbredt opfattelse af, at forsvarschefen i kraft af sin militærfaglige baggrund ideelt set bør have ufiltreret adgang til forsvarsministeren og allerhelst også til politikerne i Folketinget. Det kommer lejlighedsvis til udtryk i læserbreve og mediekommentarer, og det er det bærende budskab i Peter Ernstved Rasmussens nylige bog om Forsvarets tilstand og udvikling, som i meget høj grad bygger på samtaler med og input fra folk fra officersmiljøet.<sup>16</sup>

Kritikerne af den nuværende struktur er klart af den opfattelse, at de drifts- og ledelsesmæssige problemer, som Forsvaret åbenlyst slås med i den nuværende omstillingsfase, finder deres forklaring i strukturen. De ser i den en svækkelse af forsvarschefen og den militærfaglige rådgivning. De tvivler heller ikke på, at ministerielle generalister i departementet og de styrelser, der er sideordnet med Forsvarskommandoen, hverken er i stand til at formidle endsige at levere kvalificeret militærfaglig rådgivning eller at drive Forsvarets enorme og komplicerede organisation. Det er formentlig sådan, i hvert fald for nogle af dem, at en rådgivning funderet i

den militære organisation også er den relevante kilde til relevant og kompetent forsvarspolitisk rådgivning.

Spørgsmålet er så, om de problemer af administrativ og styringsmæssig karakter, som eksisterer inden for Forsvaret, kan føres tilbage til den struktur, der blev etableret med den politiske aftale i 2014. Det er på ingen vis tilfældet. Det er derimod sådan, at Forsvaret står med nogle vedvarende og også meget ensartede problemer, som har været der meget længe, og som hverken er blevet mildnet eller forstærket med den ændring af ledelsesstrukturen, som blev gennemført for 10 år siden. Problemet ligger altså ikke i selve strukturen, men i adfærden, og må det føjes til i kulturen, så u håndgribelig en størrelse den end er.

Adfærdsmæssigt tegner der sig efter alt at dømme et mønster, hvor man i organisationen har haft en tilbøjelighed til at se ret stort på forskrifter og standarder, som gælder for løsningen af forvaltnings- og driftsmæssige opgaver i staten. I det ligger efter alt at dømme også en rodfæstet opfattelse af, at Forsvaret var og er noget for sig selv og dermed ikke strengt forpligtet til at lægge sig ind under rammer, der er sat fra politisk-administrativt hold, eller som gælder i samspillet med andre grene af forvaltningen. Samtidig antyder Rigsrevisionens mange beretninger, at der ned igennem specielt det militærfaglige hierarki har været en manglende opmærksomhed på, måske også en begrænset interesse for de meget jordnære forvaltningsmæssige problemer, som man skal håndtere, når man driver en endog stor og meget kompleks offentlig organisation.

Det er ikke uden videre klart, hvordan man forklarer det. For set hen over perioden på de godt og vel 20 år, som sætter den tidsmæssige ramme for denne artikel, kan man konstate-

<sup>15</sup> Lars Findsén (2022). *Spionchefen*. København: Politikens Forlag, s. 128-140, 143-162. Se også Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen (2016): *I politikens vold. Offentlige lederes vilkår og muligheder*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

<sup>16</sup> Se note 2 ovenfor.

re, at problemerne i hvert fald lejlighedsvis har fået opmærksomhed i den administrative del af organisationen. Der er med mellemrum, og endog tidligere i 2024 med styrkelsen af den departementale økonomistyring, gjort tiltag til at styrke styring og overvågning af driften af Forsvaret. Men det har svært ved at slå igennem.

Det er her kulturen sandsynligvis kommer ind i billedet, på godt og ondt. På godt fordi eksistensen af professionsfaglige normer bidrager til at styrke moralen blandt Forsvarets officerer og definere deres forståelse af rollen som militærfaglige specialister og militære ledere. På ondt fordi den nærer opfattelsen af at tilhøre en faggruppe, som er enestående, og hvis medlemmer kan løse hver en opgave, som knytter sig til drift og ledelse af den militære organisation. De andre, her embedsfolkene i Forsvarsministeriet og i andre grene af den statslige administration, som vi har set det i håndteringen af de politisk pålagte modkøbskrav, er i den sammenhæng mestendels til besvær. Det er korpsånden, der er på spil, og som den tidligere forsvarschef general Knud Bartels er citeret for på en væg på Hærens Officersskole så skabes korpsånden ” ved eksemplets magt.”

### **”Effektivisering er ikke en besparelse”**

Det er sjældent, at Rigsrevisionen i sine beretninger formulerer sig så fængende, at ordvalget er citatværdigt. Men i en beretning om Forsvarsministeriets effektiviseringer fra 2016, skriver revisionen ikke desto mindre: ”en effektivisering er ikke en besparelse.”<sup>17</sup> Rigsrevisionen henviser her til et generelt offentligt fænomen, som viser sig hver gang en offentlig myndighed bliver pålagt effektiviseringskrav eller bare at holde sig inden for det tildelte budget. Reaktionen er da ofte at fremstille det som et sparekrav. Forsvaret og dets ansatte adskiller sig på det punkt ikke fra hverken Politiet, sygehusene eller folkeskolen.

I forsvarssammenhæng er der imidlertid mere i det. Det ligger i den måde, som Forsvaret i årtier har været styret på fra politisk hold. Rammerne for Forsvarets virksomhed bliver lagt i de flerårige forsvarsforlig. I mange år var Forsvaret et lavprioritetsområde. Og efter murens fald skulle fredsdividenden også hentes hjem. Det skete gennem regulære besparelser, og der adskiller Forsvaret sig fra andre områder. Men samtidig blev der, hver gang et nyt forlig blev aftalt, stillet krav til ef-

ektiviseringer. Det vil sige krav til interne omprioriteringer, som skulle yde deres bidrag til finansiering af de fornyelser, først og fremmest nyinvesteringer og nyanskaffelser, som også i denne fase blev sat i værk. Sådanne krav har ikke i samme målestok været effektueret andre steder i den offentlige sektor. Og de stødte selvfølgelig på modstand både i organisationens top og nede i geledderne.

Det kunne være, hvad det var. Men en læsning på tværs af de mange revisionsberetninger, som danner grundlaget for denne artikel, viser også, at det ikke førte til bevillingsoverskridelser. Forsvaret har over årene pænt holdt sig inden for den ramme, som politisk er sat gennem forligene, og de mange aktstykkebevillinger, som Folketingets Finansudvalg har givet det.

Her er der en ting mere. Forsvaret har et større spillerum end andre statslige bevillingshavere, når det gælder forvaltningen af de mange milliarder, som udgør de årlige bevillinger. En begrundelse er Forsvarets organisatoriske og tekniske kompleksitet. Der er imidlertid også en plausibel politisk forklaring. Den er, at skiftende regeringer og partierne bag det ene forlig efter det andet frem til for få år siden ikke viste forsvarssagen stor bevågenhed. Forsvaret var noget, som vi skulle have, og det skulle ikke koste alt for meget. Så holdt de sig inden for rammen, var alt vel. Derfor lukkede man også øjnene for, at der ofte opstod forsinkelser på de store projekter, som man politisk havde sanktioneret. Det skete, fordi man aldeles overså, at Forsvaret havde umådeligt svært ved at overvinde intern modstand mod de ”effektiviseringer” (omprioriteringer), som skulle medfinansiere nye tiltag. Måske var det endog sådan, at ledelsen på niveau I (Forsvarskommandoen) og niveau II (værnene) havde sin opmærksomhed andetsteds. ”Eksemplets magt”, altså erfaringen og præcedens, viste jo, at det ikke rigtigt gjorde noget, når det kom til stykket.

Med forsvarsforliget for 2018-23 og i særdeleshed efter Ukraine-krigens udbrud og den fuldstændige kursændring i forsvarspolitikken er situationen en anden. Det politiske vågeblus er slukket og en storstilet fornyelse og ekspansion sat i gang. Det stiller nye og store krav, men det giver altså også nogle muligheder for udbedring af gamle skavanker, når nyorienteringen kan ske under ekspansion og ikke som led i en sparerunde.

<sup>17</sup> Rigsrevisionen. Beretning om Forsvarets effektiviseringer. September 2016: s. 7.

# Nyt fra formanden for Nordisk Administrativt Forbund

Året nærmer sig sin ende, og der har været udvikling og god aktivitet i Nordisk Administrativt Forbund (NAF) i 2024.

I oktober lancerede NAF et samarbejde med det nyoprettede policy-tidsskrift, *Reformator*, hvor medlem af forretningsudvalget for NAF, Anders Morris Hjelholt, er medredaktør. *Reformator* er stiftet med det formål at give plads til kvalificerede løsningsforslag på udfordringer i det danske samfund og understøtte, at løsningsforslagene kan indgå i relevante beslutningsprocesser. *Reformator* vil kombinere fagfællebedømmelsens kvalitet med en lettilgængelig form, og har som ambition at samle den viden op, der løbende produceres hos bl.a. forskere, studerende og praktikere. *Reformator* passer glimrende med forbundets profil, og vil helt sikkert blive et godt supplement til forbundets andre udgivelser *Administrativ Debat* og *Nordisk Administrativ Tidsskrift*.

Der kan findes mere information om *Reformator* på forbundets hjemmeside. Hjemmesiden blev i oktober måned relanceret i en ny og forbedret udgave. En stor tak til vores kasserer, Lasse Bo Anderschou, for indsatsen med at udvikle den nye hjemmeside. På hjemmesiden findes alle de informationer, man har brug for som medlem, herunder information om forbundets medlemsblad, *Administrativ Debat*, kontaktoplysninger, events, *Reformator* og meget andet.

Endelig har Nordisk Administrativt Forbund i årets løb været medarrangør af flere debatmøder. Senest, i samarbejde med DJØF, et velbesøgt debatmøde i oktober måned om regeringens sundhedsudspil.

Nordisk Administrativt Forbund er drevet på frivillig basis, og forbundets indtægter går til at dække de udgifter, der er forbundet med forbundets aktiviteter og udgivelser. Udover at støtte disse aktiviteter får man som medlem tilsendt et trykt eksemplar af *Administrativ Debat*, som udkommer tre gange årligt.

Et individuelt medlemskab koster 350 kr. det første år, derefter 450 kr. om året. Det er også muligt at erhverve sig et institutionsmedlemskab for 2.000 kr. om året, hvor institutionen udover at støtte Nordisk Administrativt Forbunds aktiviteter får tilsendt 10 trykte eksemplarer af hvert nyt nummer af *Administrativ Debat*. Både institutionsmedlemskab og individuelt medlemskab kan erhverves via dette vores hjemmeside eller ved kontakt til forbundets kasserer, Lasse Bo Anderschou på [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk). Se vores nye hjemmeside via QR-koden i hjørnet.

Peter Bjerre Mortensen  
Formand for Nordisk Administrativt Forbund



**Nordisk  
Administrativt  
Forbund**

