

# Administrativ DEBAT

#2/ SEPTEMBER 2024

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund



Foto: Lars Bertelsen

**CAROLINE HOWARD  
GRØN & RASMUS  
MARIAGER**

Interview med rigsrevisor  
Birgitte Hansen

→ [SIDE 3](#)

**JESPER MØLLER  
SØRENSEN**

En sommer uden historisk  
sdestykke: Det amerikanske  
præsidentopgør

→ [SIDE 8](#)

**RASMUS BRUN PEDERSEN**

Pragmatisk realisme i  
den danske udenrigs- og  
sikkerhedspolitik

→ [SIDE 12](#)

**RASMUS MARIAGER**

Civilforsvar og  
civilbeskyttelse i  
danskernes kolde krig

→ [SIDE 16](#)

**PETER BJERRE  
MORTENSEN**

”Det eneste, det ikke kan  
ende med, er status quo”.  
Foreløbige reaktioner på  
Sundhedsstrukturkommissionens  
anbefalinger.

→ [SIDE 20](#)

**KAROLINE LARSEN  
KOLSTAD**

Den offentlige forvaltning  
under pres: Hvornår går det  
ud over borgerne?

→ [SIDE 24](#)

**Elsket, frygtet eller bare rimelig?**

– Interview med rigsrevisor Birgitte Hansen → [SIDE 3](#)

Berigtigelse: I den publicerede version af Administrativ Debat 2024 nr. 1 (april 2024) var billederne af Jens Peter Christensen fejlagtigt krediteret. Fotograf Brage Borup er korrekt krediteret for billederne i den elektroniske version tilgængelig på [tidsskrift.dk](http://tidsskrift.dk).



Foto: Lars Bertelsen

# Elsket, frygtet eller bare rimelig?

## Interview med rigsrevisor Birgitte Hansen

Administrativ debat besøgte lige før sommerferien rigsrevisor Birgitte Hansen. Det blev til en snak om Rigsrevisionens rolle i det danske demokrati, om hvad Rigsrevisionen kan og ikke kan revidere, om at være elsket eller frygtet eller bare være rimelig og om at gå fra at være departementschef i Børne- og Undervisningsministeriet til at blive rigsrevisor i 2022.

### Hvad er Rigsrevisionen særligt optaget af?

Vi er optaget af den effekt, vi skaber, og det aftryk, vi sætter på samfundet. Vi er jo ikke sat i verden for vores egen skyld, vi er skabt for at tjene Folketinget. Det er en helt særlig rolle, men det gør også, at vi har en særlig forpligtelse til at skabe værdi. Fordi folketingsmedlemmer har helt utrolig meget at læse og helt utrolig meget at forholde sig til, skal vi kunne formidle enkelt og kort. Det handler ikke om, at vores rapporter skal være simple eller pixiagtige. Det handler om, at vi skal gøre os umaage, formidle enkelt og på færre sider.

### Hvad betyder det at skabe værdi?

Vi skal skabe gennemsigtighed omkring det, Folketinget har besluttet. Er beslutningerne blevet til noget? Bliver pengene brugt sparsommeligt og effektivt?

Men jeg synes også, at der kan komme mere ud af vores arbejde. Der foregår meget, der er

for usynligt. For eksempel i revisionen af statsregnskabet er der et betydeligt læringspotential for andre organisationer. På det punkt skal vi ud over rampen og sørge for, at de dårlige eksempler på forvaltning bliver forebygget i resten af staten. Tag nu for eksempel vores nylige revision af Forsvarets Efterretningstjeneste, hvor vi har kigget på løn, ansættelsesforhold osv. Den rapport kastede lys på nogle ret grundlæggende ting, der var problematiske, men hvor der kan være læring for andre myndigheder.

### Hvor ser du de største udfordringer?

Jeg vil gerne understrege, at der er rigtig meget god forvaltning i staten. Det glemmer man måske nogle gange, og det gør man, fordi vi arbejder problemorienteret.

Men der er selvfølgelig udfordringer, og jeg synes især, at udfordringerne knytter sig til de store indkøb. Det gælder både inden for IT-systemer og indkøb af større materiel. For ek-

Af **Caroline Howard Grøn** og **Rasmus Mariager**  
begge **Administrativ Debat**

” Men der er selvfølgelig udfordringer, og jeg synes især, at udfordringerne knytter sig til de store indkøb. Det gælder både inden for IT-systemer og indkøb af større materiel.

sempel i Forsvarsministeriet hvor materielanskaffelser undertiden bliver stærkt forsinket. Derudover bliver indkøbene en gang i mellem dyrere, end hvad der oprindeligt var blevet oplyst.

Det er lidt samme historie med IT-investeringer. De har det med at blive dyrere end forventet, og de har det med at blive forsinket.

Forsvaret er et område, hvor vi ser forskellige typer af problemer, der falder sammen. Der er udfordringer inden for klassiske emner som regnskabsforvaltning. Det handler om økonomistyring, betaling af fakturaer til tiden og ordentlige kontroller. Men der er også udfordringer, hvad angår investeringer i større materiel. Det kan være kompliceret at købe ind på forsvarsområdet. Der er ikke tale om stangvarer, man kan hive ned fra hylden. En del af problemet er dog også, at man nogle gange har fine glitrede manualer til, hvordan man skal købe ind, men når vi så kigger ned i det, så er det langt fra altid, at processerne bliver fuldt. Og det er da i hvert fald et sted at starte.

Forsvaret er derfor et af de områder, vi beskæftiger os en del med.

Vi har også kigget meget på skatteområdet igennem en årrække, og her er der sket forbedringer i regnskabsforvaltningen de senere år. Vi har ikke længere forbehold i vores revision af ministerområdet. Det er løbende blevet forbedret. Vi holder stadig øje med en række områder inden for skat, herunder deres IT-udvikling og opkrævning af gæld.

Generelt holder vi øje med IT-sikkerhed i staten, fordi vi er så digitaliserede, som vi er. Det er meget vigtigt, at systemerne fungerer. Gør de ikke det, ville vi være virkelig på den. En del samfundskritiske funktioner kan ganske enkelt ikke løses, hvis IT-delen bryder sammen. Så her yder vi en særlig indsats.

Generelt har vi fokus på, om myndighederne kommer i mål med det, Folketinget har besluttet, og det, der er bevilliget penge til.

#### **Hvorfor bliver processerne ikke fulgt?**

Ja, det er et godt spørgsmål. Nu har jeg jo selv været på Slotsholmen, og erfaringen er, at en del af de gode intentioner kan blive overhalet af virkeligheden. Af travlhed, af skiftende fokus. Hvis ikke man har nogen, der er dedikeret til at sørge for, at processer bliver fuldt, risikerer man at miste fokus. Måske fordi det typisk ikke er der, ledelsen har sit fokus. Det

kan jeg i al fald konstatere fra min egen tid som departementschef. Jeg kunne ikke gå ned i, om alle processer var fuldt ved indkøb. Jeg kunne heller ikke gå ned i alle detaljer, når det angik vores IT-sikkerhed.

Derudover er det nok en udfordring, at der løbende kommer nye initiativer. Så kommer der en ny politisk aftale om noget, og så går noget af det gamle måske en lille smule i glemmebogen. Altså det der med, at man bare bliver overhalet af virkeligheden. Så glemmer man måske, hvor man egentlig var i processen omkring et stort indkøb, og så sker det, at der bliver lavet nogle shortcuts for alligevel at nå i mål. Det, tror jeg, er en klassiker.

#### **Er det Rigsrevisionens rolle at påpege, hvis reglerne er så komplicerede, at de er vanskelige at overholde?**

Det er ikke direkte beskrevet som en af vores opgaver, men jeg mener, at vi bør gøre det – hvilket vi også gør i stigende grad. Men det kræver, at det er sandsynliggjort for os igennem revisionen, at de komplicerede regler er en del af forklaringen på, at noget er kørt skævt.

I øvrigt efterspørger statsrevisionerne, at Rigsrevisionen peger på regler, som ikke fungerer, for så kan de gøre Folketinget opmærksom på det.

#### **Som Rigsrevision møder I mange forklaringer på, hvorfor tingene ikke er, som I synes, de burde være. Hvordan forholder I jer til de revideredes forklaringer?**

Jeg synes, det er svært at lave en opskrift på det. Det er jo noget, vi gør hele tiden, og vi gør meget ud af, at vores kritiske blik er rimeligt, og at vi har blik for, at udefrakommende forhold, fx corona-pandemien, kan vanskeliggøre driften.

Men omvendt har vi erfaringer på tværs af så mange områder, og vi har mange rapporter at kigge tilbage på. Efterhånden synes jeg, at Rigsrevisionen er ret dygtig til at gennemskue, hvornår vi bliver præsenteret for en søforklaring, og hvornår der er tale om ægte udfordringer. Vi bestræber os på at være rimelige, så når der faktisk er noget om, at det var svært at lykkes med et konkret mål, så anerkender vi det.

Når det kommer til ressourcer, er vi meget tilbageholdende med at anerkende det som forklaring. Dels er flere ressourcer til et område ikke nødvendigvis en løsning på de påpegede



problemer. Dels ser vi kun på et udvalgt område inden for et ministerium, og ministeriet har inden for nogle rammer mulighed for at prioritere mellem områder.

Hvad angår IT-sikkerhed, er vi er ikke dybt nede i teknikken. Vi kan ikke vurdere, om det er velbegrunderet, at det kan tage for eksempel to år at rette op på et konkret problem. Men Statsrevisorerne beder generelt ministrene om at angive, hvor lang tid det vil tage at rette op på de problemer, vi har påpeget, og så måler vi efterfølgende ministerierne på det.

### **Hvordan ser balancen mellem stok og gulerod ud for Rigsrevisionen?**

Rigsrevisionen er sat i verden for at holde øje med, at Folketingets beslutninger bliver til virkelighed. Vi er ikke sat i verden for at motivere, inspirere og rette op på ting, der ikke fungerer. Det er vi nødt til at holde fast i. Men det ændrer ikke ved, at vi kan give læring fra os, og det er et område, vi er i færd med at styrke.

Vi finder som allerede nævnt, at der er masser af ting, der fungerer godt, og vi gør meget ud af at understrege det, når det er tilfældet. Men det er klart, at vi ikke er vores penge værd, hvis vi ikke arbejder ud fra risiko og væsentlighed.

De problemer, vi finder, handler ofte om borgere, der ikke får det, de har krav på ifølge lovgivningen – fx behandling og udredning til tiden. Det er sundt at have kontroller og til-

syn med det. Så det er det perspektiv, man skal se arbejdet ud fra.

### **Bidraget Rigsrevisionen til mere bureaukrati?**

Den påstand møder vi undertiden i ministerierne, men det er jo vores arbejde at revidere. Hvis politikere og beslutningstagere ønsker afbureaukratisering, må de ændre reglerne. Rigsrevisionen er ikke regeludstederne.

Vi kan ikke gå ind og være dem, der siger, 'nå, pyt med de her seks ting, man skal overholde, fordi det er bureaukratiserende'. Det vil være en politisering og en misforståelse af Rigsrevisionens rolle.

### **Har I muskler, ressourcer, redskaber og indsigt til at revidere hemmelige politik-områder, for eksempel efterretningstjenesters virke eller spørgsmålet om IT-sikkerhed?**

Som på alle andre områder kan det være svært at komme helt i dybden med alle aspekter af det, der skal revideres. Men vi har adgang til alt materiale, hvilket betyder, at vi på alle områder har mulighed for at foretage revision. Det gælder også de hemmelige tjenester. Vi sender medarbejdere, der har forstand på det, tjenesterne beskæftiger sig med. Det giver gode forudsætninger for at spotte ting, der ikke er, som de skal være.

Rapporteringen er en udfordring, fordi vi i sagens natur ikke kan skabe offentlighed om klassificerede forhold. Men er der alvorlige

” Efterhånden synes jeg, at Rigsrevisionen er ret dygtig til at gennemskue, hvornår vi bliver præsenteret for en søforklaring, og hvornår der er tale om ægte udfordringer.

” Rigsrevisionen er sat i verden for at holde øje med, at Folketingets beslutninger bliver til virkelighed. Vi er ikke sat i verden for at motivere, inspirere og rette op på ting, der ikke fungerer.

ting at bemærke, giver jeg Statsrevisorerne en mundtlig orientering, ligesom vi overfor ministeriet holder øje med, at der bliver rettet op på tingene.

Hvordan vil du beskrive forholdet mellem Rigsrevisionen og Centraladministrationen? Det er en del af vores strategi, at vi skal styrke vores omdømme. Det handler om, at vi skal være skarpe på vores kriterier, og hvad det er, vi undersøger. Vi må ikke være normerende, og vi gør meget for at sikre, at det faglige grundlag for kritikken er i orden. Så min intention er at få konfliktniveauet ned, hvilket er det ene ben i strategien.

Det andet ben i strategien er at være meget skarpe på, hvad vi undersøger. Vi undersøger ikke ti ting, som ministerierne skal levere materiale om. Vi undersøger måske tre ting, og det har vi gjort os klart fra starten. På den måde forsøger vi at fokusere på det vigtige, hvilket giver bedre undersøgelser og sparer tid både hos myndighederne og hos os.

Men samtidig – og det har jeg også argumenteret for internt – skal vi ranke ryggen. Vi har et utroligt stærkt mandat, og vi arbejder for Folketinget. Vi skal have alle oplysninger, vi beder om, og vi skal også have dem til tiden. På det punkt har vi strammet op, og det vil vi fortsætte med at gøre.

Rigsrevisionen og Centraladministrationen er to forskellige arter, og der er i virkeligheden også relativt begrænset cirkulation imellem de to, hvilket jeg synes, vi burde ændre på. Fordi jeg tror, at en stærkere gensidig forståelse giver et mere gnidningsfrit samspil. Hvis Rigsrevisionen bliver bedre til at kende spillereglerne og kommandovejene i ministerierne, er det nemmere at løse sin opgave. Så det vil være godt med et flow mellem institutionerne, men det har der ikke været meget af.

**Af og til er der historier om ministerier, der obstruerer jeres arbejde. Hvordan forholder du dig til det?**

Det er jeg rimelig allergisk over for. Vi dækker ikke over, hvis vi ser, at et ministerium ikke har fået orienteret Finansudvalget, eller hvis

vi kan dokumentere, at et ministerium har skjult oplysninger for os. Vi dækker heller ikke over ministerierne, hvis vi må hive informationerne ud af dem. Den slags offentliggør vi i vores rapporter. Det sker heldigvis sjældent.

**Må du nogle gange ringe til nogen og sige: Dit ministerium sidder på hænderne, se at komme i gang?**

Ja, men jeg gør det måske for lidt, hver tredje måned måske. Nogle gange kæmper medarbejdere og kontorchefer for længe med ministerierne, og det synes jeg ikke, at de skal. De skal have de relevante oplysninger, når de efterspørges.

Men jeg kan kun ringe til ministerierne, hvis jeg ved, der er et problem. Mine folk er måske lidt pænere og lidt længere om at skrue bissen på, end jeg er.

**Hvad er forskellen på at være rigsrevisor og departementschef?**

Det er to vidt forskellige ting. At være departementschef er alt muligt på én og samme tid. Der er hele tiden et stort pres, der er mange tunge sager, der er hurtige sager, og der er problemsager. Derudover er der samspillet med ministeren, ligesom der er en stor ledelsesopgave for et kæmpe hus.

Som rigsrevisor er opgaven mere veldefineret. Vi har nogle relativt standardiserede produkter. Her er der til gengæld en helt utrolig stor faglig tyngde. Jeg har aldrig læst så meget, siden jeg gik på universitetet.

Samtidig har jeg som rigsrevisor en stor samvittighedsfølelse. Gør vi det rigtige? Er vi rimelige? Er vi for milde? Er vi for hårde? Hvad er det vigtigste at undersøge? Hvordan undgår vi at misse noget vigtigt?

Den slags spørgsmål rumsterer hele tiden, fordi jeg ved, at det, vi siger, betyder noget for mange mennesker. Så ja, det er en anden dagligdag, og der er en anden fornemmelse af et tungt ansvar, også fordi vi arbejder for Folketinget og selvfølgelig alle de mennesker, der bliver påvirket af det, vi laver.

” Det er jeg rimelig allergisk over for. Vi dækker ikke over, hvis vi ser, at et ministerium ikke har fået orienteret Finansudvalget, eller hvis vi kan dokumentere, at et ministerium har skjult oplysninger for os.

# Vil du stå stærkere?



Læs Master i offentlig ledelse  
Danmarks førende masteruddannelse for ledere

[sdu.dk/mol](https://sdu.dk/mol)



# En sommer uden historisk sidestykke: Det amerikanske præsidentopgør

Jesper Møller Sørensen, Danmarks ambassadør til USA

Den 5. november 2024 skal de amerikanske vælgere tage stilling til, hvem de ønsker som præsident de kommende fire år. Valgkampen har allerede nu været historisk, og der er tæt opløb mellem republikanernes tidligere præsident Donald Trump og demokraternes nuværende vicepræsident Kamala Harris. Jesper Møller Sørensen har som Danmarks ambassadør i Washington deltaget i både republikanernes og demokraternes konventer og giver i denne artikel et førstehåndsindtryk af stemningen i de to lejre og ikke mindst sin vurdering af, hvad der er på spil, når amerikanerne skal vælge mellem de to præsidentkandidater.



Af **Jesper Møller Sørensen**  
Danmarks ambassadør til USA

Sikke en sommer! Og jeg taler hverken om vejret eller om min korte ferie, men om min oplevelse med at følge det amerikanske præsidentvalg på tæt hold.

Om aftenen den 27. juni gjorde jeg noget, jeg kun sjældent har tid til. Jeg satte mig til rette i sofaen og tændte fjernsynet. Den med spænding ventede tv-duel mellem præsident Biden og tidligere præsident Trump måtte jeg se i helhed og i real-time.

Der gik ikke mange minutter, før jeg var klar over, at det her var alvorligt for Biden. Trump var ikke overbevisende, men for Biden var det en katastrofe. Næste morgen talte jeg med flere medlemmer af Kongressen og et par af mine kontakter i Det Demokratiske Parti og rapporterede samme dag min hovedkonklusion tilbage til København: Medmindre Biden inden for få uger formår at vende stemningen, vil der opstå så stort et pres, at han næppe holder frem til Demokraternes konvent i slutningen af august.

I de følgende dage gjorde Biden alt, hvad han kunne for at signalere, at han ville holde fast – men snebolden var begyndt at rulle. Den 8. juli vovede jeg pelsen og konkludede i et skriv hjem til København, at mit bedste bud nu var, at Biden inden månedens udgang ville trække sig som præsidentkandidat. Når jeg talte med mine kontakter i Washington – og særligt med medlemmerne af hans eget parti i Kongressen – lød de stadig mere skrårige på, at det kun var et spørgsmål om tid. Jeg rapporterede også, at vicepræsident Harris i givet fald stod med de bedste kort på hånden til at træde ind på scenen.

NATO-topmødet fandt sted i dagene efter, og jeg havde derfor statsministeren, forsvarsministeren og udenrigsministeren i byen. Da den sidste minister var rejst, satte min familie

og jeg os ind i vores elbil og kørte mod Milwaukee i staten Wisconsin. De skulle på ferie, mens jeg deltog i Republikanernes konvent. Begge partier inviterer nemlig ambassadørkorpset i Washington og medlemmer af søsterpartier fra andre lande som gæster til deres konvent for at tillade et helt tæt indblik i partiernes retning og politik. Som ambassadør deltog jeg som officiel repræsentant for Danmark i begge konventer.

Vi var nået til Ohio, da min mobil begyndte at bimle. Trump var blevet beskudt på et vælgermøde. Det Republikanske Parti var i forvejen ved at samle sig om Trump, men skudattentatet betød, at de følgende dages konvent blev afholdt i skyggen af attentatforsøget. Billederne og videoerne af Trumps umiddelbare reaktion efter skudforsøget blev vist igen og igen på konventet og er siden blevet ikoniske i det republikanske univers.

Fortællingen om den ekstraordinære kraft i fænomenet Trump, som øjeblikkeligt rejser sig op efter angrebet, imens han knytter næven og råber "fight, fight, fight" overbeviste selv de største tvivlere i partiet om, at han er manden, der har kræfterne og viljen til at genrejse USA. På konventet stod den fortælling stærkt, og det blev fremstillet som en stærk modpol til præsident Biden, der af mange vælgere i stigende grad blev anset som fysisk svækket og politisk svag – et billede, som den famøse tv-debat for mange havde bekræftet.

I Milwaukee opnåede Trump en status, som nærmede sig det mytiske. Den måske mest anvendte vending var, at der en lørdag eftermiddag i Pennsylvania var en "divine intervention" – altså at en højere magt sikrede, at forhenværende præsident Trump ikke skulle dø. Det medførte en til tider næsten religiøs atmosfære på konventet, hvor ord som "frel-

” Det medførte en til tider næsten religiøs atmosfære på konventet, hvor ord som "frelser" og "sendt af Gud" gik igen. Flere medier betegnede stemningen som messiansk.





ser” og ”sendt af Gud” gik igen. Flere medier betegnede stemningen som messiansk.

Selvsikkerheden i partiet var derfor også enorm og begejstringen stor. Mange republikanere tog fra konventet overbeviste om, at kun store fodfejl kunne forhindre, at Trump ville vinde valget til november. Med den selvsikkerhed i baglommen valgte Trump en vicepræsidentkandidat, J.D. Vance, som næppe ville tilføre megen ny vælgerappel til stemmesedlen, men han deler Trumps verdensbillede og kan føre MAGA-bevægelsen videre efter Trumps andenperiode.

Mindre end en måned senere tog jeg flyveturen til Chicago – denne gang uden familien. I mellemtiden var dynamikken i amerikansk politik vendt 180 grader. Det var nu Demokraterne, der havde medvind. Den 21. juli havde præsident Biden meddelt, at han trak sig som præsidentkandidat. Det tog kun få dage, før det stod klart, at vicepræsident Kamala Harris ville træde ind i hans sted. Godt to uger se-

nere udpegede hun Minnesotas guvernør, Tim Walz, som sin vicepræsidentkandidat. Han tilfører en appel til arbejderklassen og de afgørende rustbæltstater foruden humor og glæde til den demokratiske stemmeseddel. Det har været længe ventet blandt mange demokrater.

Det er skæbnens ironi, at vicepræsident Kamala Harris står i centrum for denne forandring. Det er kun få måneder siden, at jeg af besøgende delegationer fra Danmark ofte fik spørgsmålet, hvorfor præsident Biden dog ikke udskiftede sin vicepræsident. Nu var hun pludselig officielt partiets præsidentkandidat, og det faktum, at det er hende – og ikke præsident Biden – der står øverst på stemmesedlen, har tændt en glød i partiet og valgkampen, der rækker langt ud over partiets græsrødder.

Jeg oplevede derfor for anden gang inden for en måned et konvent, hvor begejstringen og optimismen var enorm. I Chicago kunne man

høre et lettelsens suk hos mange af partiets medlemmer over, at en ny præsidentkandidat nu stillede op. Mange sagde samtidig, at det for dem var en svær og vanskelig balancegang, for de synes faktisk, at Biden har leveret store resultater som præsident – men de var også kommet til den konklusion, at Biden ikke kunne vinde valget over Trump. Det faktum overskyggede simpelthen resultaterne.

De store omvæltninger over sommeren kan læses i meningsmålingerne. Trump har siden september 2023 været et mulehår foran Biden – på nationalt plan dog sjældent mere end to procent i gennemsnit af de største målinger. Det forspring har Harris indhentet i løbet af august, og nu er det hende, der har taget føringen. I skrivende stund er denne føring på nationalt plan på knap to procent, og det er indiskutabelt Harris, der har medvind. Det er bemærkelsesværdigt, at nogle af de steder, hvor hun har oplevet størst fremgang, netop er i de svingstater, som til syvende og sidst kommer til at afgøre det hele.

Et forspring på knap to procent på nationalt plan er dog så marginalt, at det er inden for den statistiske usikkerheds margin. Dertil kommer, at Biden i 2020, på dette tidspunkt i valgkampen, førte med +7,2 procent, og selv det viste sig at blive et tæt valg. Meningsmålingerne har i de seneste valg ikke evnet at indfange de faktiske bevægelser, men undervurderede Trump i både 2016- og 2020-målingerne, mens de ved 2022-midtvejsvalget undervurderede, hvor meget abortspørgsmålet kom Demokraterne til gavn.

Så her i begyndelsen af september er mit vigtigste råd: Hvis nogen fortæller, at de absolut ved, hvem der vinder præsidentvalget den 5. november, så tro dem ikke. Det er simpelthen for tæt. Alt kan ske.

Mens det ikke er muligt at sige, hvem der vinder valget, så er det lettere at pege på nogle af de faktorer, som kommer til at afgøre valget. Personligt tror jeg, at valget i sidste ende vil

blive afgjort af det billede, vælgerne har på nethinden af Trumps og Harris' personlige karakterer og kvalifikationer snarere end ved en sammenligning af de to kandidaters politikatalog. Derfor kan der i øvrigt også være et taktisk element i, at de to kandidater ikke fremlægger alt for meget konkret politik, der åbner for angreb fra den anden side, og som skubber bestemte vælgergrupper fra sig.

Migration og grænseproblematikken stod uhyre centralt i Milwaukee. Jeg vil hævde, at dette emne er det spørgsmål, som optager de republikanske græsrodder mest, og hvor man i Harris-lejren er klar over, at det er en stor politisk sårbarhed. Demokraterne har i løbet af det seneste år flyttet sig politisk, og mange i partiet er i dag parate til at tage væsentligt skrappere redskaber i anvendelse, end tilfældet har været tidligere. Harris har for eksempel gjort det klart, at muren ved Mexico skal udbygges yderligere.

Jeg synes også, at det er bemærkelsesværdigt, hvor langt Trump er gået i forhold til at melde nogle meget klare løfter ud, som han får svært ved at løbe fra. Hvis Trump vinder til november, er mit gæt derfor også, at vi kommer til at se meget markante indgreb i forhold til grænsen og migrationspolitikken. Om det overhovedet kan lade sig gøre i praksis at deportere tusinder – for ikke at tale om millioner – af mennesker, som Trump meget konkret har stillet i udsigt, er jeg i tvivl om, men at Trump skal levere på dette område, dét står klart. Her har han selv sat barren højt.

På samme vis var der ét emne, som stod centralt i Chicago: kvinders reproduktive rettigheder og abort i særdeleshed. Det var også et stærkt kort for Demokraterne, mens Biden var præsidentkandidat. Det er alligevel, som om, emnet nu er blevet et særligt overbevisende trumfkort for Harris. Hun træder ind i den diskussion med en enorm stor troværdighed og gennemslagskraft, fordi hun er kvinde, og fordi det er et emne, hun i årtier har kæmpet for. Det er tydeligt, at Trump har svært ved at finde

**” Så her i begyndelsen af september er mit vigtigste råd: Hvis nogen fortæller, at de absolut ved, hvem der vinder præsidentvalget den 5. november, så tro dem ikke. Det er simpelthen for tæt. Alt kan ske.**



” Blandt demokraterne er der stærke forhåbninger om, at Harris som den første kvindelige, og endda første sorte kvindelige præsident, vil vælge et kabinet med stor diversitet. Måske endda med en republikansk minister iblandt

ud af, hvordan han skal tackle dette emne. Han har stort set indtaget alle politiske positioner inden for den seneste måned, og hans hidtidige strategi om at henvise spørgsmålet til staterne virker ganske enkelt ikke mere.

Mens meningsmålingerne viser, at Harris klarer sig markant bedre, hvad angår personlige karaktertræk, de rette fysiske evner til at besidde præsidentposten samt på abortspørgsmålet, så tiltror et flertal af amerikanske vælgere i højere grad Trumps evner til at håndtere økonomien og immigration. Af samme årsag fører Harris og Walz kampagne på at have stærke værdier og på kvinders ret til abort. Samtidig forsøger Trumps kampagnehold at få debatten til at omhandle økonomi og immigration, men ofte med det resultat, at Trump lægger vægt på de personlige karaktertræk.

Meget kan dog nå at ske endnu. Marginalerne er små, og forude venter slutspurten i en valgkamp, som allerede har skrevet sig ind i historiebøgerne. For mange amerikanske vælgere er det først her i september, at de for alvor begynder at interessere sig for, hvem der skal være USA's næste præsident.

Det valg er også vigtigt for Danmark, og det er en af mange grunde til, at mit team og jeg det seneste år har arbejdet hårdt på at bygge relationer op i begge lejre, så vi har relevante ind-

gange til en ny administration. Vinder Trump, vil han være langt bedre forberedt end i 2016 og vil udvælge et kabinet ud fra hans mest loyale inderkreds. Vinder Harris, vil hun i den lidt bredere stab beholde nogle fra Biden-tiden, men toppen af hendes rådgiverstab og kabinet vil hun selv udvælge.

Blandt demokraterne er der stærke forhåbninger om, at Harris som den første kvindelige, og endda første sorte kvindelige præsident, vil vælge et kabinet med stor diversitet. Måske endda med en republikansk minister iblandt, hvilket hun også selv har nævnt som en mulighed. Det budskab sender Harris nok også ud fra intentionen om at signalere samling i en brydningstid, hvor amerikanerne er dybt polariserede, indgyde håb om forandring og vise ”a new way forward”, som er demokraternes nye realitet – og kampagneslogan.

På ambassaden har vi selvfølgelig også arbejdet hårdt på at kortlægge, hvad de politiske konsekvenser vil være af henholdsvis en Trump- og en Harris-administration på områder, som har særlig stor dansk og europæisk interesse.

For uanset hvad de amerikanske vælgere beslutter den 5. november, er det vigtigt, at Danmark har et godt forhold til den siddende amerikanske præsident og hendes eller hans administration.

# Pragmatisk realisme i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik

Udviklingen i den danske udenrigspolitiske aktivisme afspejler grundlæggende det danske syn på udviklingen og dynamikkerne i den internationale orden. Den sikkerhedspolitiske indsats har under sin værdimæssige fernis – både under den 'internationale aktivisme' og den seneste strategi om 'idealistisk' pragmatisme – haft et meget konkret realistisk realpolitisk indhold, der har været designet til at positionere Danmark som en relevant alliancepartner for USA.



**Af Rasmus Brun Pedersen,**  
Lektor, ph.d.,  
Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet

Den aktuelle udenrigspolitiske debat har været præget af en syndflod af nye udenrigspolitiske strategier, sikkerhedspolitiske analyser og udredninger. Baggrunden er naturligvis den russiske invasion af Ukraine og den øgede globale rivalisering mellem USA og Kina. Mængden af analyser og stigningen i tilførslen af ressourcer til udenrigstjenesten og forsvaret rejser spørgsmålet om, hvorvidt vi er vidne til en grundlæggende transformation af den danske linje, eller hvorvidt der er tale om gammel vin på nye flasker.

Argumentet her er, at disse regionale og globale dynamikker på en række områder afgørende påvirker den danske linje og gradvist har tvunget vores engagement ind i nye former, men ikke nødvendigvis ind i nye baner. De ydre rammer, herunder særligt den amerikanske efterspørgsel efter modydelse fra sine allierede, er på mange måder afgørende med til at forme retningen, omfanget og intensiteten i det danske sikkerhedspolitiske engagement. Den seneste regionale udvikling har på mange måder skærpet det danske fokus på den amerikanske efterspørgsel efter ydelse fra sine allierede. Logikken er, at hvis vi fortsat skal nyde den relative stabilitet og afskrækkelse, den atlantiske alliance tilbyder, kræver det en fortsat dansk (og europæisk) evne og vilje til at levere de påkrævede ressourcer og kapaciteter, hvilket kan ses som en nødvendig kalibrering og tilpasning til den nye sikkerhedspolitiske situation, hvis formål er at konsolidere den vestlige, amerikansk ledede orden.

## Fundamentet for dansk sikkerhedspolitik

Fundamentet for den europæiske sikkerhedsarkitektur er den amerikanske sikkerhedsga-

ranti og fastholdelsen af et stærkt amerikansk engagement i europæisk sikkerhed. Fastholdelsen af det 'regionale NATO', hvor organisationens defensive afskrækkelseskapacitet fungerer som den samlende ramme for kontinentets sikkerhed, har derfor været retningsgivende for formen og intensiteten i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under og efter den kolde krig. Forenklet sagt har Danmark søgt at bidrage til en 'nyttegørelse' af de vestlige allierede med det langsigtede mål at fastholde amerikanske interesser i at opretholde sikkerhedsgarantien. Denne atlantisk orienterede sikkerhedspolitiske 'forretningsmodel' baserer sig imidlertid på eksistensen af en amerikansk efterspørgsel samt evnen og viljen til at tilpasse danske (og europæiske) kapaciteter til at imødekomme denne efterspørgsel i bytte for garantien.

## Udviklingen i den amerikanske efterspørgsel

Fundamentet i den europæiske sikkerhedsarkitektur ligger således i troværdigheden af afskrækkelsespotentialet i den amerikanske sikkerhedsgaranti. Det har i praksis betydet, at NATO er den institutionelle ramme for det europæiske afskrækkelsespotentialt på det militære område. Relationerne mellem Europa og USA har derfor været drevet af tilstedeværelsen af eksterne trusler og fælles interesser, hvilket har fungeret som drivkræfter til at opretholde og vedligeholde alliancen. Samtidigt har det asymmetriske styrkeforhold imellem USA og Europa givet en række udfordringer, hvor de militært svagere og mindre koordinerede europæiske stater har haft et incitament til at free-ride på den amerikanske sikkerhedsproduktion. Som følge af presset af indenrigspolitiske og finansministerielle prioriteringer har målet for mange

europæiske lande været at finde et økonomisk og sikkerhedspolitisk 'ligevægtpunkt', hvor man har ydet 'minimalt tilstrækkeligt' til at fastholde den amerikanske tilstedeværelse uden at sprænge banken på forsvarspolitiske investeringer. Diskussionen om byrdedelingen i NATO har derfor kredset om prisen for at fastholde sikkerhedsgarantien i artikel 5 i NATO-pagten, hvor diskussionen om størrelsen af den europæiske forsikringspræmie, som er behandlet i artikel 3 i NATO-pagten, har været i fokus. Den amerikanske interesse har grundlæggende været at få europæerne til at yde mere for den kollektive sikkerhedsgaranti – eller i nyere tid i det mindste nyttiggøre de europæiske ressourcer for USA ved at kunne bruge europæiske bidrag til at understøtte de globale amerikanske interesser.

Det har betydet, at de europæiske allierede over en bred kam efter den kolde krig blev bedt om at udvikle små professionelle forsvarsenheder, der med kort varsel kunne mobiliseres og anvendes i amerikansk ledede interventioner. Manglen på institutionelle redskaber til at sikre 'compliance' blandt de allierede har imidlertid betydet, at troværdighed i truslen om at reducere det amerikanske engagement i NATO, har været et centralt diplomatisk værktøj for amerikanerne. Troværdigheden af amerikanske trusler om tilbagetrækning var højere efter den kolde krigs afslutning, hvilket medvirkede til at mobilisere og 'nyttegøre' NATO-landenes forsvarsressourcer for USA's globale interesser. Dette gav sig i slutningen af 1990'erne og start-nul-lerne udtryk i kravet om at udvikle deployeringsstyrker og (gradvis) omstille til interventionsforvar. Udover disse formelle foranstaltninger blev risikovilligheden til at sætte sine tropper i fare (risikodeling) et vigtigt byrdefordelingsmål, da NATO blev involveret i kamppositioner i særligt Afghanistan og senere Irak, hvor deltagelse i de amerikanske ledede koalitionskrige blev koblet til den fremtidige nytte af NATO.

Efter den russiske annektering af Krim – og den øgede strukturelle rivalisering mellem USA og Kina – er fokus igen blevet rettet imod territorialforsvar og afskrækkelse på det europæiske kontinent. Det har ledt til nye amerikanske forventninger til de europæiske allierede om at løfte regionale sikkerhedsopgaver snarere end at varetage interventionsoperationer. Utilfredsheden med de europæiske landes indsats betød, at USA allerede i 2014 spillede en nøglerolle i at forme alliancens reaktion på den stigende russiske trussel. Obama-administrationen (og senere og mere diskret også Trump-administrationen) sendte fly og soldater til Østeuropa og øgede USA's deltagelse i NATO-øvelser, ligesom der blev taget skridt til at muliggøre en hurtig udsendelse af større amerikanske forstærkninger i Øst- og Centraleuropa. Obama-administrationens forsøg på at presse sine allierede til at bruge mere havde begrænset succes, men den samlede nedgang i europæiske forsvarsudgifter blev dog stoppet. Under Trump-administrationen truede amerikanerne med at reducere deres engagement i Alliancen, medmindre de allierede, der brugte for lidt, gjorde klare fremskridt med at overholde 2%-forpligtelsen, som var aftalt på Wales-topmødet. I tillæg hertil blev der etableret en forventning om, at europæerne fremover også skulle bidrage til balancering af Kina, hvilket blev fuldt af trusler om amerikansk tilbagetrækning fra NATO, hvis europæerne ikke overholdt forpligtelserne.

På trods af en langt mere afdæmpet retorik har amerikanerne under Biden fastholdt presset på europæerne frem mod 2024 både i forhold til et mere permanent løft i udgifterne samt i donationerne til Ukraine. Udviklingen allerede under Trump, men særligt efter Ukraine-krigen i 2022, har forstærket det amerikanske engagement, men har samtidigt også for alvor skubbet på de europæiske investeringer og forsvarsbudgetter, hvilket ser ud til at have givet startskuddet til øget regionalt

” Argumentet her er, at disse regionale og globale dynamikker på en række områder afgørende påvirker den danske linje og gradvist har tvunget vores engagement ind i nye former, men ikke nødvendigvis ind i nye baner.

medejerskab i konflikten og i den kollektive afskrækkelse.

### **Hovedlinjer i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik**

Med Den Kolde Krigs ophør åbnede ”mulighedernes vindue” sig for, hvad der er blevet døbt ”den aktive internationalisme”. Symbolet på denne nye sikkerhedspolitik var, da besætningen på korvetten ”Olfert Fischer” i september 1990 sejlede ud for at deltage i Golfkrigen. Kernen i den nye udenrigs- og sikkerhedspolitik var, at man bidrog aktivt og forpligtende i den internationale politik. Det gav sig også udslag i den danske indsats for at få de baltiske lande med i EU og NATO-samarbejdet samt deltagelse i FN's fredsbevarende aktioner på Balkan.

Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen nåede sammen med den borgerlige regering i 1993 at udmønte visionerne i den danske udenrigspolitik. De socialdemokratiske ledede regeringer (1993-2001) videreførte stort set principperne i aktivismen med hensyn til prioriteringer og ambitioner. Det gjaldt særligt krigene i det tidligere Jugoslavien, hvor Danmark deltog med militære bidrag. Indsatsen var med til at føre Danmark ind på en militaristisk, sikkerhedspolitisk kurs, hvor vægten lå på en robust tolkning af international ordenspolitik. Udadtil var de militære bidrag med til at signalere over for vores allierede, herunder ikke mindst USA, at Danmark mente sin nye udenrigspolitiske strategi alvorligt, og at man kunne regne med Danmark som en loyal allieret i takt med den stigende amerikanske NATO-skepticisme gennem 1990'erne og nytten af omkostningerne af at opretholde afskrækkelseskapaciteten for det europæiske kontinent.

Strømpilen i denne gradvise militarisering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik var indledningsvist, at den skulle udfoldes inden for international lov og orden og så vidt

muligt med opbakning fra FN. Kosovo-konflikten viste imidlertid, at hvis der opstod uoverensstemmelser mellem FN og USA, var Danmark hurtigt klar til at prioritere pragmatisk sikkerhedspolitik over det internationalistiske FN-spor. Dette hensyn blev tydeligere efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001, hvor den danske melding var, at man ”delte skæbne med USA”, og at man ønskede at stå ”skulder ved skulder” med USA i krigen mod terrorisme – i første omgang med FN-mandat i forbindelse med Afghanistan-krigen.

Terrorangrebet fik imidlertid den konsekvens, at USA anlagde en mere selvstændig sikkerhedspolitisk linje, hvilket stillede mange allierede i et dilemma om, hvorvidt de ville følge den amerikanske linje, eller de ville fastholde et bredere multilateralt udgangspunkt. Spændingen i den danske linje blev meget tydelig i 2002, da det stod klart, at USA planlagde en invasion af Irak. På trods af splittelsen om Irak-krigens legale grundlag, blev den brede enighed mellem partierne hurtigt genetableret, og de senere socialdemokratiske ledede regeringer har fortsat den militariserede linje i den aktivistiske udenrigspolitik. Da konflikten i Syrien i 2011 blussede op, var Danmark tidligt ude med støtte til amerikanske overvejelser om at iværksætte et bombardement af Assad-regimets styrker som straf for dets hårde fremfærd, ligesom Danmark generelt fulgte en hård linje over for regimet i konflikten. Efter krigen eskalerede og bredte sig ind i Irak, var Danmark aktive i den internationale koalition, der har forsøgt at bekæmpe ISIS. Omfanget af det danske bidrag minder i størrelse og indhold om det relativt robuste bidrag det danske luftvåben leverede i luftkrigen i Libyen i 2011, ligesom man også var aktivt til stede i den amerikansk støttede, fransklede operation i Mali. Samlet set viser perioden en meget aktiv dansk deltagelse, der har dækket over et ønske om at nyttegøre Danmark og de

**” målet for mange europæiske lande været at finde et økonomisk og sikkerhedspolitisk ’ligevægtpunkt’, hvor man har ydet ’minimalt tilstrækkeligt’ til at fastholde den amerikanske tilstedeværelse uden at sprænge banken på forsvarspolitiske investeringer.**

# ” Danmark har her forsøgt at markere sig 'aktivistisk' gennem afskaffelsen af forsvarsforbeholdet samt at engagere sig dybere i de dele af samarbejdet, der har en forsvarspolitisk dimension

europæiske NATO-lande for amerikanske interesser, hvilket blev kombineret med relativt lave forsvarsudgifter og høje tabstal i særligt Afghanistan.

Perioden efter den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014 har grundlæggende ændret rammevilkårene for europæisk sikkerhed og det amerikanske syn på den europæiske sikkerhedsarkitektur. Krigen er delvist en konsekvens af et mere revisionistisk Rusland, men den er også et symptom på den nye globale bipolaritet, hvor USA's orientering imod Asien, balancering af Kina samt en mere indadskuede amerikansk position under særligt Trump-administrationen er blevet kombineret med en svag europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette har igen ændret den amerikanske efterspørgsel efter dansk og europæisk engagement, hvor amerikanerne har skruet op for forventningerne til, at europæerne samlet set bliver bedre i stand til håndtere de regionale sikkerhedsstrusler. Dette har skabt fornyet forventning til europæisk oprustning inden for NATO-rammerne, men også en udvidelse af det europæiske samarbejde på de bredere sikkerhedspolitiske spørgsmål samt øget koordination af våbenproduktion, finansiering og indkøb.

## Samme baner – nye former

De nye rammer for sikkerhedspolitikken har været genstand for en række danske analyser fra Udenrigsministeriet, DIIS og Forsvarsministeriet. Disse analyser tegner konturen af en reorientering i den danske aktivisme, som overordnet er designet til at adressere kombinationen af et øget regionalt trusselsbillede og de delvist afledte ændringer i det interne alliancepres fra USA. Danmark har her forsøgt at markere sig 'aktivistisk' gennem afskaffelsen af forsvarsforbeholdet samt at engagere sig dybere i de dele af samarbejdet,

der har en forsvarspolitisk dimension, herunder europæisk kapacitetsopbygning og sanktions- og donationspolitikken i forbindelse med konflikten mellem Rusland og Ukraine. Dette kræver finansiering, hvorfor forhandlingerne om forsvarsforlig fremover tegner til at give et løft i udgifterne til forsvaret, som imidlertid indeholder både midler til 'permanente driftsomkostninger' samt mere ad hoc-baserede donationsudgifter. Det skete allerede ved forsvarsforliget i 2023.

Udviklingen i den danske udenrigspolitiske aktivisme afspejler grundlæggende det danske syn på udviklingen og dynamikkerne i den internationale orden. Den sikkerhedspolitiske indsats har under sin værdimæssige færd – både under den 'internationale aktivisme' og den seneste strategi om 'idealistisk pragmatisme' – haft et meget konkret realistisk realpolitisk indhold, der har været designet til at positionere Danmark som en relevant alliancepartner for USA. Derved har den danske sikkerhedspolitik også bidraget til den europæiske sikkerhedsorden og til at fastholde en amerikansk interesse og sikkerhedsgaranti for det europæiske kontinent. Aktivismen i dens første to faser var således designet til at imødekomme USA's ønsker om et 'globalt NATO', hvor de NATO-allierede kunne bruges som en form for 'force extension' og mobiliseringspulje for amerikanske interesser. Derved kunne USA fastholde sin garanti, og modydelsen blev for Danmarks vedkommende militariseringen af den danske sikkerhedspolitik. Europa er ligesom Danmark endnu ikke kommet op i gear, men der er tegn på, at de regionale stormagter – Tyskland, Frankrig, Storbritannien – og specielt Polen får et ansvar for at balanceringen kommer til at foregå på en måde, hvor USA fortsat fastholdes som garant for den europæiske sikkerhedsorden.

# Civilforsvar og civilbeskyttelse i danskernes kolde krig

Den kolde krig adskilte sig fra alle tidligere epoker i menneskehedens historie, fordi den udspillede sig i atomalderen. Den tid trådte verden ind i, da amerikanske B-29-bombefly kastede to atombomber over de japanske byer Hiroshima og Nagasaki henholdsvis den 6. og den 9. august 1945. Atomalderen skulle komme til at gennemsyre det danske samfund fra top til bund, både når det gælder forhold som forskning, infrastruktur, byggerier og civilsamfund, men også de mentale grundstemninger. Civilforsvaret var en af de institutioner, staten etablerede for at fremme civilbeskyttelsen under en fremtidig krig, og nedenfor følger historien om Civilforsvaret og civilbeskyttelse under den kolde krig. Jeg udgav i forsommeren bogen "Sjælekampen" om den kolde krigs indvirkninger på det danske samfund. Artiklen er en bearbejdet version af afsnittet om Civilforsvaret.



**Af Rasmus Mariager,**  
ph.d. & dr.phil,  
professor i historie  
ved Saxo-Instituttet,  
Københavns Universitet  
Fotokredit: Lars Svankjær/  
Videnskabernes Selskab

Tredje verdenskrig ville blive en totalkrig, og Danmark skulle derfor have et totalforsvar. Det kom under hele den kolde krig til at bestå af fire enheder, nemlig Forsvaret, Civilforsvaret, Rigspolitiet og det civile beredskab. Totalforsvaret var således, som ordet måske kunne tyde på, ikke en organisation, men et samarbejde mellem forskellige myndigheder.

Civilforsvaret blev oprettet den 1. april 1949, blot fire dage før Danmark blev optaget i Atlantpagten (fra 1950: NATO), og formålet med den nye institution var dobbelt. Dels skulle Civilforsvaret skabe grundlag for civilbeskyttelse af liv og ejendomme under en fremtidig krig, dels skulle det stå til rådighed i tilfælde af katastrofer i fredstid. Konkret skulle Civilforsvaret løse disse to opgaver gennem det, der af Civilforsvaret selv blev omtalt som "forebyggende" og "afhjælpende" tiltag. De forebyggende tiltag bestod i at etablere varslingssystemer og beskyttelsesrum og at lægge planer for evakuering, det vil sige foranstaltninger, der skulle planlægges i fredstid, mens Civilforsvaret med de afhjælpende tiltag skulle planlægge, hvordan det under en krig ville være i stand til at levere brandslukning, udøve omsorg for syge og sårede samt tilvejebringe indkvartering og forplejning af evakuerede danskere.

Organisatorisk bestod Civilforsvaret af en styrelse, et korps og forskellige lokale civile beredskaber, og dermed var Civilforsvaret forankret i både staten, regionerne og kommunerne. I det daglige arbejdede Civilforsvaret med at uddanne frivillige og værnepligtige i varsling, evakuering, brandslukning, beskyttelse, nyhedsformidling, forsynings-sikkerhed, nødhospitaler, ambulancetjeneste mv. Desuden blev der oprettet frivillige sogneværn, karréværn, villaværn og bedrifts-

værn. Alt sammen med henblik på at oparbejde et beredskab, der skulle holde samfundet kørende under en krig.

I de tidlige koldkrigsår var Civilforsvarets to væsentligste opgaver at rekruttere frivillige, så der ville være tilstrækkeligt med hænder i en krigssituation, og at oplyse borgerne om den nye institution. Begge disse opgaver blev løst ved at appellere til befolkningen gennem statsligt finansierede kortfilm, herunder *Civilforsvaret* (1951), *Kvinder i Civilforsvaret* (1952), *Befolkningens beskyttelse* (1953), *Mit navn er Christensen* (1953), *Egenbeskyttelse* (1955), *Lørdag 11:57* (1957), *Civilforsvarskorpset* (1958) og *Luftangreb* (1959). Filmene blev vist under rekrutteringskampagner over hele landet og i biograferne typisk som forfilm til spillefilmene. Senere produceredes også film, der blev vist som tv-udsendelser på Danmarks Radio.

Filmene var letforståelige og rummede enkle budskaber. De var opdragende og appellerede til den enkelte borgers medborgerskab og samfundsansvar. Afsættet kunne være en hverdagssituation mellem et ægtepar. De sidder for eksempel i en park eller hjemme i stuen, hvor manden læser avis. På et tidspunkt udbryder manden, at hele landet er "skrup-tosset, oprustning fra morgen til aften". Manden er frustreret over den kolde krig, og samtidig viser han, at han ikke forstår formålet med Civilforsvaret. Efter en kort samtale med sin lidt mere fornuftige hustru bliver han overbevist om, at Civilforsvaret er en god og samfundsgavnlig institution. Herefter sløres billedet, manden lader sig rekruttere og bliver uddannet til eksempelvis brandmand. Efterfølgende bliver seerne oplyst om brandvæsnet og andre beredskaber, og ikke mindst om, hvorfor staten brugte så store ressourcer på Civilforsvaret.



Filmene gjorde meget ud af at betone, at der var brug for både mænd og kvinder i Civilforsvaret, og flere af filmene afspejlede den vistnok tidstypiske opfattelse, at kvinder var særligt disponerede for at udvise menneskelig omsorg, mens mændene tog sig af praktiske forhold som ambulancekørsel og lignende. Det er også i den sammenhæng, vi skal se civilforsvarsforeningen Danske Kvinders Beredskab, der organiserede og uddannede kvinder til at udføre administrativt arbejde i meldetjenester og til at hjælpe med til at sikre forplejning, sygepleje og omsorg under krise og krig.

Endvidere skulle kvinder i en krigssituation kunne varetage opgaverne i hjemmet. På en køkkenudstilling i Forum på Frederiksberg i 1957 orienterede Danske Kvinders Beredskab således om, hvordan det var muligt at brødføde én person om dagen med en tørkostpakke på 500 gram og 1.650 kalorier. Derfor var det husmødrenes opgave at sikre, at der i det enkelte hjem eksisterede tørkostpakker. Men det var ikke kun i anliggender, der handlede om pleje og omsorg, at kvinder spillede en nøglerolle i flere af Civilforsvarets film. Ofte blev kvinder fremstillet som mere modne end mænd. De forstod den kolde krigs alvor og var i stand til at reagere rationelt på truslerne.

Civilforsvaret udsendte også skriftligt oplysningsmateriale, for eksempel tidsskriftet *Civilforsvarsbladet*, der udkom en gang om måneden i næsten 30 år, fra 1950 til 1979. Hertil kom orienteringsbøger, småtryk og håndbøger, eksempelvis *Civilforsvaret – en bog for de frivillige* (1956, 1957), der udkom i et oplag på 140.000 eksemplarer, hvilket måske siger noget om den alvor, staten tillagde Civilforsvaret. I 1962 udsendte Civilforsvaret sin måske mest kendte udgivelse i samarbejde med Statsministeriet. Det var den husstandsomdelte pjece *Hvis krigen kommer*, som Civilforsvaret havde haft ønsker om at udsende i årevis. Et af pjecens vigtige budskaber var, at borgerne skulle lytte til staten og gøre, hvad

der blev anbefalet, hvilket handlede om, at den enkelte borger skulle være velforberedt, at danskerne skulle kende til beskyttelsesrum i deres nærområde, og at de skulle være i besiddelse af konserverfødevarer, der kunne udgøre et madlager i tilfælde af krise eller krig. Dernæst skulle hver enkelt borger være i stand til at yde førstehjælp, udføre elementær brandslukning og i øvrigt opføre sig hensynsfuldt og hjælpsomt over for medborgerne. Pjecen rummede dermed et alarmistisk element, men lagde samtidig op til, at hvis blot den enkelte borger fulgte myndighedernes anvisninger, så var det muligt at overleve, for – som det hed – ”man kender disse våbens virkninger”. Og hvis borgerne ikke forstod eller læste det skrevne ord, forklarede statsminister Viggo Kampmann det meget klart på et pressemøde i januar 1962, hvor pjecen blev præsenteret: ”Det er vigtigt, at hver enkelt har forberedt sig på, hvad han eller hun kan og skal gøre, og også gør det i erkendelse af, at det trods de moderne våbens udvikling er muligt at begrænse tab og skader”.

### Sukkerbelagte påstande

Tryksagen illustrerer myndighedernes udfordringer med at levere saglig, konstruktiv og troværdig oplysning efter udviklingen af brintbomben, for strengt taget kendte myndighederne ikke ”disse våbens virkninger”, i al fald kendte forskerne ikke med sikkerhed eftervirkningerne. I 1950’erne og 1960’erne diskuterede naturvidenskabsforskere indgående konsekvenserne af prøvesprængninger, atomkrig og strålingsfare, og tolkningerne var ikke alene mange. De var også uforenelige. Eksempelvis vurderede professor i genetik ved Københavns Universitet Mogens Westergaard i midten af 1950’erne, at radioaktiv nedfald ville forvolde ”uoprettelig skade” på borgerne, mens medlem af Atomenergikommissionen og professor i fysiologi ligeledes ved Københavns Universitet Poul Brandt Rehberg argumenterede for, at forskernes viden var utilstrækkelig, men at skadevirkningerne formentlig var begrænsede.

” Efter en kort samtale med sin lidt mere fornuftige hustru bliver han overbevist om, at Civilforsvaret er en god og samfundsgavnlig institution.

Ekspertene var dermed slet ikke på sikker grund med hensyn til, hvad der ville ske med borgerne, når de flere uger efter atomkrigen bevægede sig ud af beskyttelsesrummene. Diskussionen mellem Westergaard og Rehberg var med andre ord anskuelsesundervisning i forskernes uenighed – en uenighed, der også prægede den internationale forskningsdiskussion. Alligevel var pjecen et forsøg på at overbevise befolkningen om, at det var muligt at overleve en atomkrig, hvis blot borgerne søgte ly i beskyttelsesrum og blev der i et stykke tid. Vi ved, at Civilforsvaret og Statsministeriet fulgte med i denne forskning, og derfor ved vi, at de kendte til uenighederne.

Når Statsministeriet og Civilforsvarsstyrelsen valgte at betrygge befolkningen med sukkerbelagte formuleringer om sikker viden på et porøst grundlag, hang det sammen med, at pjecens budskab var afledt af NATO's forsvarsplanlægning. Civilforsvaret havde siden 1952 haft et formaliseret samarbejde med NATO og gennem årene deltaget i talrige NATO-øvelser, hvor Civilforsvarets mandskab indstuderede øvelser efter NATO's anvisning. Da Civilforsvaret var en del af totalforsvaret, skulle dets anbefalinger derfor også være i overensstemmelse med holdningerne i NATO, hvor det var vurderingen, at det i en krigssituation gjaldt om at undgå panik og arbejde intenst på at opretholde befolkningens moral. Opstod der panik, ville samfundet blive lammet, hvilket ville være katastrofalt for landets evne til at føre krig.

Civilforsvaret og Statsministeriet valgte derfor i 1962 at undlade at oplyse borgerne om usikkerhedselementerne i den faktiske viden om radioaktivt nedfald, også selvom forskerne blev stadig mere enige om de negative konsekvenser af radioaktiv stråling, jo længere vi kommer op i 1950'erne og ind i 1960'erne. Det er på den baggrund, en af vore fremmeste kendere af Civilforsvarets historie konklude-

rer, at Civilforsvarets oplysningsarbejde var karakteriseret ved en ambition om at "udnytte og kontrollere" befolkningens frygt for en atomkrig gennem "autoritativ information, ofte på et usikkert grundlag". Desuden brugte staten atomfrygten til at mobilisere og kontrollere befolkningen, der skulle være så skræmt, at den fulgte statens anvisninger, men ikke så skræmt, at den mistede modet. Det var en vanskelig balanceakt, men det er i den sammenhæng, vi skal forstå en af de centrale sætninger i pjecen: "Undgå panikagtig flugt. Ret Dem efter myndighedernes anvisninger".

### **Civilforsvarets opbakning og betydning**

Hvad man i perioden rent faktisk gjorde sig af forestillinger om konsekvenserne af en atomkrig, kan vi give et meget præcist svar på. USA var Danmarks tætteste allierede, den vigtigste beskyttelsesmagt og samtidig det land, der var førende inden for produktion af atom-bomber. Ifølge højt klassificerede samtidige dokumenter vurderede de amerikanske stabschefer i 1961, at en atomkrig ville koste 100 millioner mennesker livet alene i Vesteuropa. I Østeuropa ville tallet være lige så højt, hvortil man dog skulle lægge tabstal uden for Europa samt det antal dræbte, der ville følge af sovjetiske atombombes nedslag i USA. Inklusive følgevirkningerne af radioaktivt nedfald ville det samlede tabstal dermed være mellem en halv og en hel milliard mennesker. Det er blandt andet på baggrund af den viden, vi skal se et møde i NATO's ministerråd i 1962 kort tid efter Cubakrisen, hvor den amerikanske forsvarsminister, McNamara, advarede mod fremtidig brug af kernevåben. Ifølge Udenrigsministeriets gengivelse udtalte han: "I en atomkrig kan ødelæggelsen være fuldstændig og sejr et meningsløst begreb".

Da Gallup efter hustandsomdelingen af *Hvis krigen kommer* i 1962 gennemførte en opini-

## **” Civilforsvaret og Statsministeriet valgte derfor i 1962 at undlade at oplyse borgerne om usikkerhedselementerne i den faktiske viden om radioaktivt nedfald**

# ” Mellem 1950 og 1980 kostede Civilforsvaret knap 2,5 milliarder kroner, når vi gør det op år for år og uden at omregne til nutidskroner.

onsundersøgelse, viste den, at blot en tredjedel af de adspurgte havde læst pjecen, og hvad værre var, så var det kun seks procent, der følte sig trygkere efter endt læsning. Derfor virkede pjecen ikke efter hensigten. Bedre blev situationen ikke af, at Carl Scharnbergs atomkampagne efterfølgende omdelte en folder, der nåede hele 70 procent af landets husstande. Heri kritiserede Atomkampagnen staten for ikke at gøre tilstrækkeligt for at forhindre en atomkrig, men kun oplyse om følgerne. Da Gallup derpå spurgte befolkningen, om Atomkampagnens kritik havde været berettiget, svarede mere end 20 procent bekræftende.

Når man skeler til denne type tal, peger de på, at Civilforsvaret langt fra fik den gennemslagskraft og opbakning, som myndighederne håbede på, og som Danmark betalte dyrt for. Mellem 1950 og 1980 kostede Civilforsvaret knap 2,5 milliarder kroner, når vi gør det op år for år og uden at omregne til nutidskroner. Vi kender ikke det samlede antal frivillige i Civilforsvaret under den kolde krig, men i 1950'erne var der cirka 100.000 mænd og kvinder i Civilforsvaret. Lægger vi antallet af frivillige og værnepligtige sammen for hele den kolde krigs periode, taler vi med andre ord om alt i alt flere hundredtusinder danskere. Det lyder af mange, men var ikke nær så mange, som myndighederne vurderede, at der ville være brug for i en krigssituation. Derfor besluttede Indenrigsministeriet i 1960'erne, at Civilforsvarskorpset fremover kunne genindkalde tidligere civilforsvarsværnepligtige, såfremt der blev behov for det, og at værnepligtige kunne udskrives til det lokale civilforsvar.

Til gengæld bliver billedet tilført flere nuancer, hvis vi hæfter os ved, at Civilforsvaret for flere hundredtusinder danskere gennem hele den kolde krig var en daglig påmindelse om, at fjenden måske lurede lige om hjørnet, og at det for befolkningen gjaldt om at være forberedt på atomkrigen. Selvom Civilforsvaret var en humanitær organisation, der kunne

hjælpe danskerne under en katastrofe, var det den kolde krig, der affødte hele dens berettigelse og funktion. Samtidig var den retorik, der omgærdede Civilforsvarskorpset, helt overvejende hentet fra den militære virkelighed. Det var et forsvar, havde befalingsmænd og værnepligtige. Det var inddelt i tre brigader, og brigadernes kolonner var fordelt på kaserner, hvor personalet var uniformeret og i øvrigt var underlagt de samme regler som almindelige værnepligtige, hvad angik forplejning, lønning, fribefordring osv. Civilforsvaret skabte og opretholdt derfor en permanent koldkrigsmentalitet både hos dem, der var en del af institutionen, men også hos dem, der havde kontakt til personer, der var knyttet til institutionen.

Artiklen er et redigeret tekstuddrag fra Rasmus Mariagers bog *”Sjælekampen. Danskeres kolde krig”*. København: Gyldendal, 2024.

# “Det eneste, det ikke kan ende med, er status quo”. Foreløbige reaktioner på Sundhedsstrukturkommissionens anbefalinger.

Sundhedsstrukturkommissionens rapport har nu været i offentlig høring, og det har resulteret i mere end 200 høringssvar, som tilsammen fylder mere end 1100 sider. Som optakt til efterårets politiske forhandlinger om, hvordan det danske sundhedsvæsen skal fremtidssikres, ser denne artikel nærmere på, hvad høringssvarene viser om muligheden for reform.



**Af Peter Bjerre Mortensen,**  
Professor i offentlig  
forvaltning og medlem  
af Sundhedsstruktur-  
kommissionen

## Sundhedsstrukturkommissionens nedsættelse og anbefalinger

Den 28. marts 2023 nedsatte regeringen Sundhedsstrukturkommissionen. Det skete på et pressemøde i Statsministeriet, hvor udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen udtalte, at det eneste sted, kommissionens arbejde ikke kunne ende, var status quo. Godt og vel 14 måneder senere, den 11. juni 2024, offentliggjorde kommissionen sin rapport på et velbesøgt pressemøde på Holbæk Sygehus. Rapporten indeholder 6 tværgående anbefalinger, og til hver af disse anbefalinger knytter sig en række forslag til organisatoriske forandringer. De 6 anbefalinger er i kort overskriftsform givet i boks 1.

Derudover opstilles og vurderes i rapporten 3 forvaltningsmodeller for indretningen af fremtidens sundhedsvæsen. Kommissionen anbefaler ikke én model frem for en anden, men vurderer fordele og ulemper ved hver model ud fra en række hensyn:

- **Model 1:** De nuværende 5 regioner nedlægges, og der oprettes i stedet 8-10 sundheds- og omsorgsregioner, som ledes af direkte valgte politikere. Sundheds- og omsorgsregionernes ansvarsområder bliver sygehuse og psykiatri, almenmedicinske tilbud, øvrige praksissektor samt store dele af det kommunale sundheds- og ældreområde. De nye regionsråd får færre medlemmer end de nuværende regionsråd, og der oprettes en række geografisk afgrænsede nærudvalg under hvert regionsråd.

- **Model 2:** De nuværende 5 regioner nedlægges, og der oprettes i stedet 8-10 sundheds- og omsorgsregioner, men modsat Model 1 forankres det politiske ansvar i denne model hos den ansvarlige minister. Det vil sige, at det bliver et statsligt omsorgs- og sundhedsvæsen uden et decentralt folkevalgt politisk niveau. Den ansvarlige minister får i denne model ansvaret for planlægning af sygehusområdet, en national sundhedsplan, sygehuse og psykiatri, almenmedicinske tilbud, øvrige praksissektor samt store dele af det kommunale sundheds- og ældreområde.
- **Model 3:** I denne model vil der være 3-5 sundhedsregioner, som ledes af direkte valgte politikere. Som i Model 1 lægges der op til ændringer i regionernes styreform, herunder nedsættelse af nærudvalg. Der lægges i denne model ikke op til at flytte opgaver i større omfang, og de primære forandringer vil i denne model være drevet af gennemførelsen af de 6 tværgående anbefalinger, jf. boks 1.

Anbefalingerne og forvaltningsmodellerne er kommissionens svar på regeringens opdrag om at udarbejde et beslutningsgrundlag for, hvordan der i lyset af de udfordringer, det danske sundhedsvæsen står overfor, kan skabes et mere lige, sammenhængende og bæredygtigt sundhedsvæsen.

## Boks 1. Sundhedsstrukturkommissionens tværgående anbefalinger

1. En ændret organisering og kapacitetsudvidelse af det almenmedicinske tilbud.
2. En ændret organisering af arbejdet med digitalisering og data i sundhedsvæsenet.
3. En national sundhedsplan, der tilpasser ressourcfordelingen geografisk og på tværs af det primære og sekundære sundhedsvæsen.
4. Styrket sammenhæng og kvalitet på psykiatriområdet, herunder at psykiatrien integreres organisatorisk med det samlede sygehusvæsen.
5. Tilpassede organisatoriske rammer for de praktiserende speciallæger.
6. Udarbejdelse af en implementeringsplan og nedsættelse af et reformsekretariat, der skal understøtte den decentrale implementering af reformer på sundhedsområdet.

### Den offentlige høring over Sundhedsstrukturkommissionens rapport

Hen over sommeren har Sundhedsstrukturkommissionens rapport været sendt i offentlig høring. Ved høringsperiodens udløb den 6. august var der indkommet 206 hørings svar, som kort efter blev samlet og offentliggjort i et dokument på 1160 sider i alt.<sup>1</sup> Tilsammen giver de mange hørings svar et indblik i, hvor det bliver henholdsvis svært og mindre svært for regeringen at gennemføre forandringer af det danske sundhedsvæsen med bred opbakning.

Overordnet set bekræfter de mange hørings svar, at sundhed er et politik- og forvaltningsområde, hvor til der knytter sig særdeles mange og stærke holdninger og interesser. Repræsentanter for den kommunale sektor er særligt stærkt repræsenterede i hørings svarene. 28 kommuner har indsendt et hørings svar, enkelte kommuner har endda indsendt flere. Dertil kommer hørings svar fra diverse kommunale sammenslutninger og organisationer så som Kommunekontaktådene, 6-by samarbejdet, Kommunale Velfærdschefer og ikke mindst KL. I alt er der kommunal afsender på mere end 25 procent af de indsendte hørings svar.

De faglige selskaber, fagforeninger, regionerne og deres interesseorganisation Danske Regioner har også bidraget med mange hørings svar. Med i alt 37 sider har Danske Regioner

leveret det mest omfangsrige hørings svar, tæt fulgt af KL's såkaldt tekniske hørings svar på i alt 32 sider. En række erhvervsorganisationer, blandt andre DI, Dansk Erhverv og repræsentanter for private aktører på sundhedsområdet, har også givet deres besyv med, og det samme har mere end 25 organiserede repræsentanter for borgere, pårørende og patienter.

I det følgende fremhæves nogle tendenser i hørings svarene, som kan give en pejling af, hvor konfliktlinjerne om fremtidens sundhedsvæsen ligger. Det skal understreges, at artiklen er skrevet på et tidspunkt, hvor skribenten intet ved om regeringens reformudspil. Samtidig er det et vigtigt forbehold, at der i det enorme materiale naturligvis er nuancer, kritikpunkter og aspekter, som ikke kan rummes indenfor rammerne af denne artikel, og som derfor vil være udeladt af optegningen af hovedtendenserne.<sup>2</sup>

### De 6 tværgående anbefalinger

På tværs af de mange indsendte hørings svar er der generelt stærk opbakning til at gennemføre de tværgående anbefalinger, og der er generelt også tilslutning til den vinkel, som kommissionen har anlagt, nemlig at dette er forandringer, som bør sættes i værk og gennemføres uanset hvilken forvaltningsmodel, der bliver resultatet af de politiske forhandlinger.

I forhold til de tværgående anbefalinger går den primære kritik på det, som ikke er med i rapporten. Mange havde ønsket sig en 7. anbefaling om, hvordan forebyggelsen i Danmark styrkes og nogle, fx Dansk Erhverv, efterspørger et stærkere fokus på patientrettigheder. Dertil kommer en række specifikke områder så som øjenområdet, høreområdet og den orale sundhed, som afsendere, der på den ene eller anden vis er beskæftigede med disse områder, mener fortjener mere opmærksomhed, end de har fået i kommissionsrapporten. Bredere funderet er en efterspørgsel på et generelt stærkere fokus på den mentale sundhed.

I forhold til de 6 tværgående anbefalinger, som er med i rapporten, er der på tværs af hørings svarene en række opklarende og kritiske spørgsmål, som naturligvis må håndteres, hvis disse forslag skal omsættes til konkret politik. Særligt interessant bliver det at følge udmøntningen af Anbefaling 1, som indebæ-

<sup>1</sup> Hørings svarene kan tilgås her: <https://www.ism.dk/temaer/sundhedsstrukturkommissionen>

<sup>2</sup> Det bør desuden nævnes, at skribenten som medlem af Sundhedsstrukturkommissionen kan have haft en forudindtaget, der har påvirket læsningen af hørings svarene.

” Mange havde ønsket sig en 7. anbefaling om, hvordan forebyggelsen i Danmark styrkes

rer en ændret organisering af det almenmedicinske tilbud. Der er i høringssvarene bred enighed om, at denne anbefaling er vigtig, for mange ligefrem den vigtigste. De praktiserende lægers organisation, PLO, kalder i deres høringssvar kommissionens anbefaling på dette punkt ”velbegrundede” og ”overordnet fornuftige”. Samtidig leverer PLO dog et 20 siders høringssvar, som koncentrerer sig om denne anbefaling, og som må læses sådan, at hver en detalje i udmøntningen på dette område vil blive fulgt ganske nidkært.

Et andet punkt, hvor der spores en konflikt i høringssvarene, er i forhold til Anbefaling 4, som indebærer, at psykiatrien integreres organisatorisk i det samlede sygehusvæsen. Flere organisationer på det psykiatriske område ytrer sig positivt om en sådan integration, imens regionerne, som i dag har ansvaret for begge områder, kategorisk afviser forslaget.

### **Forvaltningsmodellerne**

Ikke overraskende, heller ikke for kommissionen, er det spørgsmålet om opgave- og ansvarsfordelingen i fremtidens sundhedsvæsen, der er mest uenighed om på tværs af høringssvarene. Der kan ganske vist spores en stærk konsensus imod Model 2, som indebærer et statsligt styret og drevet sundheds- og omsorgsvæsen. Baseret på høringssvarene må det formodes, at den model er dømt ude. Til gengæld er der stærk uenighed om kvaliteterne ved Model 1 og 3.

Model 1, som lægger op til at samle sundheds- og ældreområdet på regionalt niveau og dermed fjerne nogle store opgaver fra kommunernes ansvarsområde, bryder kommunerne sig ikke om. Kommunerne forudser bl.a., at de nære sundhedstilbud i sådan en model vil blive klemte af de specialiserede sygehusopgaver, og at lokale sundhedstilbud vil lukkes, sammenlægges og centraliseres. ”Centralisering” er generelt et ord, der hyppigt optræder i KL’s og mange kommunale repræsentanters høringssvar.

Det bemærkelsesværdige er imidlertid, at de nok stærkeste repræsentanter for dem, der i givet fald vil blive ofre for konsekvenserne af denne centralisering, ikke deler kommunernes bekymring. Ældre Sagen, som på en god dag hævder at repræsentere 1 mio. medlemmer, foretrækker klart Model 1, og understreger i sit høringssvar vigtigheden af, at også ansvaret for plejehjemmene samles under de nye 8-10 sundheds- og omsorgsregioner. Det, som kommunerne ser som centralisering, ser Ældre Sagen som forudsætning for bedre sammenhæng, og som et værn imod, at det i dag ”...er et postnummerlotteri for patienterne, hvilken kvalitet de udsættes for.”

Danske Patienter, som er en paraplyorganisation for 25 medlemsorganisationer, der repræsenterer i alt 106 patient- og pårørendeorganisationer, tilslutter sig ligeledes Model 1. Danske Patienter foreslår endda et endnu større opgaveflyt fra kommunerne end det, som ligger i kommissionens beskrivelse af Model 1. Uanset hvor reformprocessen ender, må det give stof til eftertanke i kommunerne, at centrale repræsentanter for store kommunale grupper af brugere angiveligt er så utilfredse med opgaveløsningen på sundheds- og ældreområdet, at de helst så ansvaret ligge et andet sted end hos kommunerne.

Danske Regioners høringssvar er også bemærkelsesværdigt. Nogle ville måske have forventet, at en stor samling af sundheds- og omsorgsopgaver på det regionale niveau ville vække regionernes begejstring, men det gør det øjensynligt slet ikke. Danske Regioner foreslår i stedet en 4. model, som er meget lig den, de selv spillede ud med tilbage i november 2023.<sup>3</sup> Den model indebærer i hovedtræk, at de 5 regioner bevares som nu og får opgaver overført fra kommunerne, som nogenlunde svarer til det, kommissionen beskriver som ”en lille opgavesamling”. Det betyder blandt andet, at ansvaret for plejehjemmene forbliver i kommunerne.

**” Der kan ganske vist spores en stærk konsensus imod Model 2, som indebærer et statsligt styret og drevet sundheds- og omsorgsvæsen.**

Hovedparten af Danske Regioners høringsvar vedrører for øvrigt kommissionens forslag om at oprette regioner, som kun har ansvaret for sundheds- og omsorgsopgaver, hvilket i givet fald vil betyde, at de andre opgaver, som regionerne i dag har ansvaret for, skal finde en alternativ placering. Sådant et opgaveflyt mener Danske Regioner er en dårlig ide, og det samme gør for øvrigt flere af de organisationer, som har kommenteret på netop det forslag.

Dansk Industri (DI) giver i sit høringsvar klar støtte til Model 1, men foreslår samtidig, at den justeres i lyset af den model for sundhedsvæsenet, som DI fremlagde i april 2024.<sup>4</sup> Det bør for øvrigt nævnes, at KL i december 2023 også fremlagde en model for, hvordan sundhedsvæsenet kan styrkes.<sup>5</sup> Den model ville gøre de nuværende sundhedsklynger til omdrejningspunktet for udviklingen af fremtidens sundhedsvæsen, men modsat DI og Danske Regioner giver KL ikke sin egen model særlig opmærksomhed i sit høringsvar.

### Hvor ligger den vindende koalition?

Baseret på høringsvarene bliver det ikke nogen nem opgave for regeringen at lave en sundhedsreform, som over en bred kam vil få en positiv modtagelse. Alle synes at være enige med udenrigsministeren i, at status quo ikke er en mulighed, men hvad der skal sættes i stedet, er der på tværs af høringsvarene ikke enighed om.

De tværgående anbefalinger vil nok kunne udmøntes til reformer med betydelig opbakning, og det vil i sig selv indebære væsentlige forandringer i sundhedsvæsenet. Udfordringen er, at mange af høringsvarene tilkendegiver, at disse tiltag ikke er tilstrækkelige, og at der også er brug for strukturelle ændringer i opgave- og ansvarsfordelingen. Her er konfliktlinjerne som redegjort ovenfor imidlertid tegnet skarpt op.

Tidligere ville det være en temmelig sikker forudsigtelse, at hvis både kommunerne og regionerne var imod væsentlige ændringer i opgave- og ansvarsfordelingen, ville en sådan reform ikke blive til noget. I de senere år har de interesseorganisationer, som repræsenterer fx pårørende og patienter imidlertid fået en stærkere position i de politiske beslutningsprocesser, og inddragelsen af interesseorganisationer er generelt langt mere pluralistisk end tidligere.

Meget vil afhænge af, hvordan vælgerne positionerer sig, når debatten om fremtidens sundhedsvæsen i efteråret bliver løftet op i det åbne politiske rum. Vi ved endnu ikke, om de store vælgergrupper har mest forståelse for kommunernes og til dels regionernes argumenter, eller om de i stedet har sympati for de forandringer, som især de store patient- og pårørendeforeninger argumenterer for.

### Boks 2. Sundhedsstrukturkommissionens medlemmer

Analysen, præsentationerne, input fra borgerne, rapport og delrapport samt høringsvar kan tilgås på Sundhedsstrukturkommissionens hjemmeside: <https://www.ism.dk/temaer/sundhedsstrukturkommissionen>

Medlemmerne af Sundhedsstrukturkommissionen var:

- Formand: Jesper Fisker, adm. direktør, Kræftens Bekæmpelse, og bl.a. tidligere departementschef, tidligere adm. direktør i Sundhedsstyrelsen og tidligere adm. direktør for sundheds- og omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune.
- Jakob Kjellberg, professor i sundhedsøkonomi, VIVE
- Peter Bjerre Mortensen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Dorthe Gylling Crüger, fhv. koncerndirektør, Region Hovedstaden
- Sidsel Vinge, konsulent og tidligere projektchef i Vive og tidligere sundhedschef i Gladsaxe Kommune
- Mogens Vestergaard, ph.d., praktiserende læge og professor ved Forskningsenheden for almen praksis, Aarhus og Lægefællesskabet Grenå
- Marie Paldam Folker, centerchef, Center for Digital Psykiatri i Region Syddanmark
- Søren Skou, tidligere administrerende direktør, A.P. Møller – Mærsk
- Gunnar Bovim, formand for Helsepersonnelkommissionen og rådgiver på Norges teknisk-naturvidenskabelige Universitet

” Nogle ville måske have forventet, at en stor samling af sundheds- og omsorgsopgaver på det regionale niveau ville vække regionernes begejstring, men det gør det øjensynligt slet ikke.

<sup>3</sup> Udspillet kan tilgås her: <https://www.regioner.dk/media/qqpdn2vm/samlet-og-sammenhaengende.pdf>

<sup>4</sup> Udspillet kan tilgås her: <https://www.danskindustri.dk/politik-og-analyser/dis-politiske-udspil/et-samlet-sundheds-og-aldrevasen/>

<sup>5</sup> Udspillet kan tilgås her: <https://www.kl.dk/sundhed-og-aeldre/sundhedsreform-og-sundhedsklynger/sundhed-for-de-mange>

# Den offentlige forvaltning under pres: Hvornår går det ud over borgerne?

Offentligt ansatte med direkte kontakt til borgerne bliver ofte portrætteret som værende under et omfattende pres fra udfordrende arbejdsbetingelser. I min ph.d.-afhandling undersøger jeg, hvordan offentlige organisationer faktisk håndterer presset i mødet med borgerne. Overraskende finder jeg, at offentlige organisationer og offentligt ansatte er rustet til at håndtere massive pres, uden at det går ud over serviceleveringen og borgerne. Forklaringen skal sandsynligvis findes i velfungerende organisatoriske rammer.



Af **Karoline Larsen Kolstad**,  
adjunkt ved Institut  
for Statskundskab,  
Aarhus Universitet

## En udbredt fortælling om en presset offentlig sektor og fejlbehæftet servicelevering

Offentligt ansatte leverer dagligt serviceydelser til millioner af borgere. Det gælder fx lærerne i undervisningslokalet, sygeplejerskerne på hospitalsgangene og sagsbehandlerne på jobcentret, som dagligt bærer ansvaret for at hjælpe deres elever, patienterne og de ledige. En udbredt fortælling om disse grupper af offentligt ansatte er, at de arbejder under et stort pres, som stammer fra udfordrende arbejdsforhold (Lipsky 1980: 81, Zacka 2018: 11). Det gælder fx en stor arbejdsbyrde, tidspres, knappe finansielle ressourcer og omfattende resultatstyring. Ifølge denne fortælling er presset så massivt, at det kan føre til fejl og dysfunktionelle reaktioner blandt de ansatte, hvilket i sidste ende går ud over borgerne og fx deres læring, helbred og chancer for at komme tilbage i beskæftigelse (Kolstad 2023: 11). Højprofilerede mediehistorier om ældre borgere på plejehjem, som ikke får skiftet deres ble, fødende kvinder, som bliver afvist fra overfyldte fødegange, og dårlig normering og omsorgssvigt i vuggestuerne er med til at understøtte fortællingen om presset på forvaltningen og dets konsekvenser for borgerne.

Fortællingen er ikke kun udbredt i offentligheden, men indtager også en prominent plads i den akademiske forvaltningslitteratur om markarbejdere. Det vil sige offentligt ansatte med direkte kontakt til borgerne, som råder over et stort skøn (Lipsky 1980). Vi har dog kun begrænset empirisk viden om, hvordan presset faktisk påvirker leveringen af ydelser og services til borgerne. Med andre ord er det usikkert, om den grundlæggende fortælling holder, og hvad de underliggende årsager til

fejl i levering af offentlige services er (Kolstad 2023: 11).

I min ph.d.-afhandling *Public Organizations under Pressure: Impact on Dysfunctional Patterns in Service Delivery* undersøger jeg netop, om fortællingen holder. Fører pres på offentlige organisationer virkelig til fejl og dysfunktionelle mønstre i leveringen af den offentlige service? Det gør jeg ved at undersøge, hvordan sagsbehandlere ved landets jobcentre reagerer på markante ændringer i deres arbejdsbyrde og ved at undersøge, hvordan de reagerer på presset fra Beskæftigelsesministeriets resultatstyring.

## COVID-19: En unik mulighed for at undersøge presset

En af grundene til, at den udbredte fortælling om presset på forvaltningen hviler på et spinkelt empirisk grundlag, skal formentlig findes i, at det er meget vanskeligt at undersøge empirisk, om fortællingen holder. Offentlige organisationer er udsat for forskellige typer af pres med varierende intensitet, som ofte vil være knyttet til den specifikke måde, som organisationerne og medarbejderne har tilrettelagt serviceleveringen og interaktionen med borgerne på. Det er for eksempel meget sandsynligt, at organisationer, der begår mange fejl i leveringen af services til borgerne, og som dermed leverer services af lav kvalitet, også vil opleve et større pres fra en høj arbejdsbyrde og risikofyldte resultatmål. Det gør det meget vanskeligt at adskille, hvorvidt det er presset, som skaber dysfunktionelle mønstre i leveringen af services, eller om det modsat er de dysfunktionelle mønstre, som skaber presset. For at overkomme denne grundlæggende udfordring tager jeg afsæt i



kvasiekperimentelle designs (Blom-Hansen et al. 2015), hvor jeg drager nytte af, at der nogle gange helt naturligt opstår tilfældig variation i presset på offentlige organisationer.

COVID-19 og den tilhørende nedlukning i Danmark i 2020 skabte en unik mulighed for at undersøge, hvordan sagsbehandlerne på landets jobcentre reagerede på en markant stigning i deres arbejdsbyrde. Nedlukningen af landet den 11. marts 2020 medførte nemlig, at sagsbehandlerne, fra den ene dag til den anden, skulle håndtere 20 procent flere borgere og dermed blev underlagt et omfattende pres. Samtidig var der stor variation i stigningen i ledigheden på tværs af kommuner. For eksempel blev nogle kommuner med mange jobs indenfor turist- og transportbranchen ekstra hårdt ramt. Det pludselige chok med en stigning i ledigheden gjorde det muligt at undersøge, hvordan sagsbehandlere reagerede på presset fra en stor arbejdsbyrde, og hvorvidt det fik dem til at prioritere deres ressourcer til udvalgte borgere på bekostning af andre. Hvor tidligere studier har undersøgt betydningen af arbejdsbyrde i laboratorier og med spørgeskemaundersøgelser, blev jeg i stand til at lave de første undersøgelser af arbejdsbyrdeeffekter i en virkelig kontekst (Kolstad 2024a).

På samme måde bidrager Beskæftigelsesministeriets benchmarking-system og skærpede tilsyn med en unik mulighed for at undersøge, hvordan sagsbehandlerne ved landets jobcentre reagerer på presset fra risikofyldt resultatstyring. Hvis en kommune har flere borgere på offentlig forsørgelse end forventet (resultatmål) og ikke lever op til et af to proceskrav (fokusmål), kan kommunen komme under skærpet tilsyn. Skærpet tilsyn indebærer en række forpligtigelser, og kommuner, der ikke formår at genoprette indsatsen, kan i sidste ende komme under statslig administration. Jeg udnytter, at det er meget små forskelle i kommunernes målinger, der afgør, om kommunerne er i risiko for at komme under skærpet tilsyn eller ej. Det gør det muligt at undersøge, hvordan sagsbehandlerne reagerer på presset fra systemet, og hvorvidt de tyer til unødige sanktionering, manipulation og målforskydning (Kolstad 2024b).

### **Velfungerende organisatoriske rammer udgør nøglen?**

Samlet set viser analyserne, at offentlige serviceorganisationer og offentligt ansatte er i stand til at håndtere et betydeligt pres uden at ty til dysfunktionelle handlinger i leveringen af serviceydelser. De konkrete studier viser, at sagsbehandlerne var i stand til at håndtere arbejdspresset forbundet med COVID-19 uden at diskriminere i adgangen til kerneservices, såsom samtaler og aktiveringstilbud. Resultatet går imod en omfattende litteratur, som fremhæver høj arbejdsbyrde som hovedårsagen til diskrimination i offentlig servicelevering. Ligeledes viser de konkrete studier, at sagsbehandlerne er i stand til at håndtere presset fra Beskæftigelsesministeriets resultatstyring uden at ty til unødige sanktionering, manipulation eller målforskydning. Det står i stærk kontrast til en række amerikanske studier, der viser, at resultatstyring er forbundet med udbredte dysfunktionelle reaktioner.

Tilsammen går afhandlingens resultater dermed imod den udbredte fortælling om, at både arbejdsbyrde og resultatbaseret styring skaber omfattende og mangeartede problemer i offentlig servicelevering. Hvad er forklaringen på de overraskende resultater? I afhandlingen argumenterer jeg for, at jobcentrene var rustet til at håndtere presset på grund af velfungerende organisatoriske strukturer. Jobcentrene er, ligesom mange andre serviceorganisationer i den danske offentlige sektor, udstyret med effektive administrative sagsbehandlingssystemer, ansatte med stærke faglige normer og en ledelse, der tager opgaven på sig og beskytter frontlinjen mod eksterne pres på organisationen.

Det tyder på, at vi bør fokusere mere på, hvordan presset udspiller sig i en organisatorisk kontekst, end blot på eksistensen af presset i sig selv. Baseret på dette foreslår jeg, at en af løsningerne på dysfunktionel servicelevering kan findes i opbygningen af velfungerende offentlige serviceorganisationer med kapacitet til at håndtere de pres, som uundgåeligt vil opstå.

**” COVID-19 og den tilhørende nedlukning i Danmark i 2020 skabte en unik mulighed for at undersøge, hvordan sagsbehandlerne på landets jobcentre reagerede på en markant stigning i deres arbejdsbyrde.**

” Ligeledes viser de konkrete studier, at sagsbehandlere er i stand til at håndtere presset fra Beskæftigelsesministeriets resultatstyring uden at ty til unødige sanktionering, manipulation eller målfor-skydning.

### Implikationer for fremtidens beskæftigelsesindsats

Ekspertgruppen, som blev nedsat af regeringen i maj 2023, er for nylig kommet med deres anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats. Et væsentligt spørgsmål i ekspertgruppens arbejde med at nytænke beskæftigelsesindsatsen har været, om det er muligt at foretage grundlæggende ændringer i beskæftigelsesindsatsen, som gør systemet billigere, enklere og mere værdigt, uden at det svækker beskæftigelsen (Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats 2024: 14). Med afsæt i indsigterne fra min ph.d.-afhandling er et lige så relevant spørgsmål at stille, om det er muligt at gennemføre grundlæggende ændringer i organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, samtidig med at robustheden overfor eksterne pres og kvalitet i serviceleveringen bevares?

Ekspertgruppen lægger op til omfattende ændringer i organiseringen af den kommunale beskæftigelsesforvaltning. Mest markant står de konkrete anbefalinger om nedlæggelse af jobcentret som organisationsform og mulighed for fri organisering af beskæftigelsesindsatsen samt en markant reduktion i særregler, målgrupper og en øget individualisering af borgernes forløb (ibid.: 17). Ved første øjekast kan man frygte, at disse markante ændringer risikerer at udhule beskæftigelsesforvaltningernes robusthed overfor diverse former for pres, såsom høj arbejdsbyrde fra uforudsete kriser, som vi fx så det under COVID-19. Disse markante ændringer er dog i høj grad i overensstemmelse med de kvalitative indsigter fra min ph.d.-afhandling, som indikerer, at det særligt er de danske sagsbehandlere og ledere stærke faglighed, som rustede dem til at håndtere de forskellige former for pres. Ekspertgruppens anbefalinger giver nemlig mere plads til særligt sagsbehandlernes faglighed. Det ses bl.a. i anbefalingen om halvering af de nuværende særregler, hvilket giver kommunerne og de enkelte sagsbehandlere bedre mulighed for at sætte ”beskæftigelsesfagligheden” i spil. Ekspertgruppen lægger endvidere op til, at der skal afsættes en kompetencepulje, der skal understøtte opkvalificering af sagsbehandlere i overgangen til et mere individualiseret borgerforløb. Tiden må vise, om det faktisk lykkes at sætte fagligheden mere i spil, og om beskæftigelsesforvaltningernes robusthed dermed bevares.

Ekspertgruppens anbefalinger har også betydning for typen og omfanget af pres, som de kommunale beskæftigelsesforvaltninger fremover vil blive udsat for. På den ene side

lægger Ekspertgruppen op til at mindske aktiviteten i jobcentrene gennem en markant reduktion i afholdelsen af samtaler og sanktioner. Det burde alt andet lige mindske arbejdsbyrden og presset på de ansatte. I tråd hermed, lægger ekspertgruppen også op til at gennemføre en markant reduktion i det samlede styringstryk (ibid.: 171). Den nuværende beskæftigelsesindsats er underlagt omfattende økonomisk styring og styring via proceskrav, som regulerer og fastsætter krav til, hvilke indsatser der skal gives, i hvilket omfang de skal gives, samt hvornår de skal gives. Et mere simpelt resultatbaseret system burde, alt andet lige, også mindske presset på beskæftigelsesforvaltningerne. På den anden side lægger Ekspertgruppen dog op til en reduktion i de kommunale årsværk på beskæftigelsesområdet svarende til 25 procent (ibid.: 35). Det er derfor usikkert, om det samlede pres på beskæftigelsesforvaltningerne øges eller mindskes, og hvordan det stiller fremtidens beskæftigelsesindsats i forhold til at håndtere de nye former for pres, som uundgåeligt vil opstå.

### Referencer

Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats (2024): *Anbefalinger til fremtidens beskæftigelsesindsats*, juni 2024, Beskæftigelsesministeriet.

Kolstad, Karoline Larsen (2023): *Public Organizations under Pressure: Impact on Dysfunctional Patterns in Service Delivery*: ph.d.-afhandling. Aarhus: Forlaget Politica.

Kolstad, Karoline Larsen (2024a): *Overburdened Bureaucrats: Providing Equal Access to Public Services during COVID-19*. *Forthcoming in Journal of Politics*.

Kolstad, Karoline Larsen (2024b): *Contextualizing Pressure: Performance Management, Welfare Sanctions and Managerial Buffering of the Street Level*. *Working paper*.

Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Zacka, Bernardo (2018): *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Harvard University Press.



**B**

# jurabibliotek.dk

**Djøf  
Forlag**

Din juridiske litteratur lige ved hånden -  
uanset om du er på kontoret, derhjemme  
eller på farten.



Få adgang til 464 jurabøger og links til 185.004 §§



## Administrativ **DEBAT**

### INDMELDESEOPLYSNINGER

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden [www.naf-net.dk](http://www.naf-net.dk) under fanen "Bliv medlem". Ved udfyldelse af formularen vil du i løbet af et par dage modtage en velkomstmil og bekræftelse af din tilmelding. Medlemskabstyper og priser oplyses ligeledes på hjemmesiden. Du er altid velkommen til at kontakte os på mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk).

### KONTAKTOPLYSNINGER:

Nordisk Administrativt Forbund  
c/o Lasse Bo Anderschou  
Mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk)  
ISSN 0108-8483

### ADMINISTRATIV DEBAT #2 – SEPTEMBER 2024

Udgivet af den danske afdeling af Nordisk Administrativt Forbund.

### REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)/Claes Nilas/ Thomas Gloy/Niels Jørgen Mau Pedersen/Peter Bjerre Mortensen/Mads Leth Jakobsen/Rasmus Mølgaard Mariager og Caroline Howard Grøn.

### GRAFISK PRODUKTION:

Djøf Forlag.  
Tryk: Ecograf, Brabrand.  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.  
Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.