

# Administrativ DEBAT

#3 / DECEMBER 2024

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund



## Der er store smådriftsfordele på Mors

– Interview med Rikke Würtz, kommunaldirektør i Morsø Kommune → **SIDE 3**

### **INTERVIEW MED RIKKE WÜRTZ**

Der er store smådriftsfordele  
på Mors

→ **SIDE 3**

### **RASMUS TUE PEDERSEN**

Et demokratisk perspektiv  
på kommunalpolitikernes  
arbejdsvilkår

→ **SIDE 8**

### **VIBEKE JENSEN**

Fremtidens  
beskæftigelsesindsats

→ **SIDE 11**

### **PETER MUNK**

#### **CHRISTIANSEN**

Nordisk konsensuspolitik:  
Samarbejde og reform-  
kapacitet

→ **SIDE 16**

### **CAROLINE HOWARD**

#### **GRØN & ANNE METTE MØLLER**

I et gennedigitaliseret  
bureaukrati er pedellen  
dagens helt

→ **SIDE 19**

### **JØRGEN GRØNNEGÅRD**

#### **CHRISTENSEN**

Forsvarsforvaltningens  
trængsler

→ **SIDE 22**

### **PETER BJERRE**

#### **MORTENSEN**

Nyt fra formanden for  
Nordisk Administrativt  
Forbund

→ **SIDE 29**





# Der er store smådriftsfordele på Mors

## Interview med Rikke Würtz, kommunaldirektør

I dette interview taler Rikke Würtz, der har været kommunaldirektør i Morsø Kommune siden 2016, om fordelene ved at være en lille kommune, om de mange ressourcer i lokalsamfundet på Mors og om den nogle gange lidt skævvredne offentlige debat om de små kommuner. Som en af tre ledelsesambassadører for perioden 2023-2025 er hun også rejssende med budskaber om fællesskab og sammenhæng i den offentlige sektor.

### **Hvad er din ledelsesmæssige baggrund frem til dit nuværende job som kommunaldirektør i Morsø Kommune?**

Jeg startede både uddannelsesmæssigt og jobmæssigt i det private og varetog flere spændende toplederstillinger. De sidste stillinger var stillinger, som minder lidt om det offentlige. Det var ansættelse i partnervirksomheder, den ene en advokatvirksomhed med 45 partnere, den anden et hospital med syv partnere.

Og derfor føltes skiftet over i det offentlige og her varetage relationen op til en kommunalbestyrelse faktisk ikke så voldsomt, fordi jeg var vant til at have med mange ejere og mange aktører at gøre i mine jobs i private virksomheder. Dog er der selvfølgelig den forskel, at i den kommunale verden er der specifikke regler for beslutningsprocesserne, som ikke findes helt på samme måde i det private.

### **Når du ser på opgavesammen-sætningen, ser du der nogle strukturelle forskelle mellem det private og det offentlige?**

Jeg oplever, at der er en større kompleksitet i forhold til flere typer bundlinjer, aktører og opgaveporteføljer i en kommune, og det er netop det, jeg godt kan lide som topleder. Vi har virkelig mange forskellige dagsordener, og man skal hele tiden være på tæerne for at favne hele spekteret af udfordringer og muligheder, og fordi der er så enormt mange, der kigger ind på dit arbejde og vurderer det.

Og så føler jeg det som noget særligt, at man har mulighed for at gøre en reel forskel for mennesker og samfund. Mit sidste job inden skiftet til det offentlige var på et privathospital, og der opdagede jeg, at det var utroligt givende at være tæt på mennesker og kunne

Af Claes Nilas,  
Administrativ Debat

## ” Jeg oplever, at der er en større kompleksitet i forhold til flere typer bundlinjer, aktører og opgaveporteføljer i en kommune, og det er netop det, jeg godt kan lide som topleder.

gøre en forskel for dem. At have relevante formål med arbejdet.

Jeg tror, der stadig er nogle, der kan have lidt fordomme over for det at arbejde i det offentlige, men jeg oplever en meget spændende og divers opgavesammensætning, som også giver virkelig gode muligheder for at udøve god og nærværende ledelse over for kompetente medarbejdere.

### **Morsø Kommune er en mindre kommune. Giver det nogle særlige udfordringer i dit job som kommunaldirektør?**

Selvfølger, men det er en konstant, vi arbejder med at imødekomme. Men det, der nok er lidt usynligt i debatten om størrelser af offentlige organisationer, er, at det også giver stærke fordele. Nemlig dem jeg plejer at kalde smådriftsfordele. De rummer flere ting. Vi kan fx være enormt hurtige i vores processer. Og vi kan være meget tydelige, fordi vi præcis ved, hvilken virkning vores beslutninger har i lokalsamfundet. Hvem vi rammer og ikke rammer. Vi kan sammen have overblik over enkeltdele i vores organisation og dermed sikre stærk sammenhæng.

Og det er faktisk forhold, der minder mig om min tid i det private erhvervsliv. At vi i den lille kommune hurtigt kan få noget igennem, og at der kan være meget kort tid fra idé til udførelse, også selvom vi skal igennem en politisk behandling.

### **I den offentlige debat om små kommuner er det mere udfordringerne, der fokuseres på: om de er for små til at varetage komplekse opgaver, om de kan rekruttere de rette kompetencer osv.?**

Jeg er glad for, at du adresserer den tankegang. For en af de ting, som jeg taler meget for, er, at vi skal huske at udfordre de sandheder, vi har.

Fx er det virkeligheden, at vi ansætter stærkt kompetente mennesker. Det, tror jeg, netop hænger sammen med, at når man er i en mindre organisation som vores, får man hurtigt

et stort ansvar. Så man bliver aldrig sat ned i 5. kontor og kun med mulighed for at rykke opad via langtidserfaring. Hos os får man hurtigt et stort ansvar, og det lokker faktisk nogle rigtig interessante profiler til.

Forskellen er, at vi ikke har ressourcerne til at ansætte mange medarbejdere til den samme type opgave. Vi er ikke en rig kommune. Så det ligger i sagens natur, at vi ikke gør tingene sværere, end de behøver at være. Vi kommer generelt meget hurtigt ud af starthullerne og får løst opgaverne.

Selvfølger har vi indimellem også med meget komplicerede ting at gøre. Det kunne fx være en særlig kompliceret udbudssag. Men vores løsning er at købe en særlig kompetent udbudsjurist ind til opgaven eller lave fællesansættelse med kollegakommuner.

Den nærhed, der er i de små kommuner, giver også ansvarlighed og et stærkt sammenhold i hele kommunen. Fx oplever vi store fordele ved at være i stærkt samarbejde med vores erhvervsliv, vores foreningsliv etc., der ligeledes agerer ud fra stor ansvarlighed overfor vores fælles samfund.

### **Er der særlige udfordringer ved at være en lille kommune?**

Jo, det kan der selvfølgelig være, men der er jo en forside og en bagside ved alt, både ved at være en lille og en stor kommune.

Vores størrelse kræver, at vi skal være opmærksomme på, hvilke opgaver vi ikke kan løse in-house, og så sikre at få de rette kompetencer ind. Det kan være særlig tung specialviden. Eller fx er der situationer, hvor vi ikke kan lave tilbud til særlige diagnoser, fordi vi ikke har "nok volumen". Men det løser vi naturligt uden for kommunens fysiske område i de rigtige tilbud.

Man taler også ofte om udfordringerne for de unge mennesker. Vi har rigtig mange stærke unge mennesker på Mors. Men der er selvfølgelig også nogle, som har brug for en ekstra hånd. Det håndterer vi ved at lave en samlet



indsats, der hedder Ung Mors, som er grænsekrydsende i forhold til de områder, de unge hører under i kommunen ud fra deres alder. Med indsatsen søger vi at hjælpe dem gennem systemet, så de ikke bliver tabt, men derimod kommer ud i verden som mennesker, der kan klare sig og kan bidrage til livet i samfundet.

På skoleområdet arbejder vi ud fra en inklusionstankegang ligesom så mange andre. Men vi er ret langt med en kultur- og arbejdsmetodeændring, der funderer sig i vores holdning om, at ethvert barn har ret til at være en del af et fællesskab, og at de udfordringer, der opstår, skal kunne løses uden at ekskludere barnet i det omfang, det overhovedet er muligt.

**Hvad tænker du om forholdet mellem det, en kommune kan levere, og så borgernes forventninger til den offentlige service?**

Det er jo en udfordring, vi alle står i, at der er høje forventninger, og også nogle gange højere, end vi kan imødekomme. Så vi arbejder

rigtig meget med, hvordan vi i administrationen kan understøtte vores politikere i at tage dialogen om, hvad vi kan yde og levere som kommune.

Vi følger fx med på SoMe med den indgangsvinkel, at for størstedelen har vi at gøre med mennesker, der gerne vil og ønsker det bedste for vores samfund, og de spørgsmål, frustrationer eller måske endda anklager, der måtte være, dem prøver vi at tage til os og håndtere. Vi gør fx det, at har vi en sag, der giver anledning til offentlighed, mange spørgsmål osv., så lægger vi et faktaark eller "spørgsmål/svar" ud på vores hjemmeside. Vi går også meget op i at involvere pressen og have en aktiv Facebookside, hvor vi informerer meget, så vi udnytter den nærhed, vi har, og dermed giver information til de mennesker, som har en stor interesse i, hvad der sker i Morsø Kommune.

Vi arbejder desuden med mange forskellige typer borgermøder. Hvis der fx skal gennem-

**” Vi er ikke en rigtig kommune. Så det ligger i sagens natur, at vi ikke gør tingene sværere, end de behøver at være. Vi kommer generelt meget hurtigt ud af starthullerne og får løst opgaverne.**

” Vores størrelse kræver, at vi skal være opmærksomme på, hvilke opgaver vi ikke kan løse in-house, og så sikre at få de rette kompetencer ind.

føres byfornyelse i et bestemt område, er det ikke usædvanligt, at teknisk afdeling slår et telt op, og så kan man bare gå ind og snakke. Vi møder folk, hvor de er. Nogle gange er der politikere med, nogle gange ikke. Det kommer an på, om det er fagligt eller politisk.

Jeg synes også, vi offentligt har håndteret, at vi er en fattig kommune, der har været nødt til over en toårig periode at nedbringe omkostningsniveauerne og dermed også komme ned i serviceniveau. Min erfaring er, at man ikke kan tåle at spare store summer hvert eneste år, hvis man stadig vil være en god kommune og en attraktiv arbejdsplads. Her har vi også holdt borgermøder, hvor jeg, så godt jeg nu kunne, søgte at forklare i lægmandstermer, hvordan den kommunale økonomi hænger sammen, og hvorfor udfordringerne opstod. Bagefter kunne borgerne så møde politikerne og have dialoger om kommunen og dens udvikling. Jeg synes virkelig, vi oplever, at vi får gode input og gode dialoger på alle disse møder.

Vores politikere går også op i, at så mange sager som overhovedet muligt er åbne fra start, så det er selvfølgelig også et område, vi fokuserer på.

### **Gør det en forskel, at kommunen samtidig er et ø-samfund?**

Jeg kommer ikke selv oprindeligt fra Mors. Jeg boede i København, inden jeg fik jobbet på Mors, og jeg fik virkelig et kulturshock og et wake-upcall i forhold til de fordomme, man kan gå og have. Jeg oplever, at som ø-samfund står man sammen. Vi er fx danmarksmestre i frivillighed. Alle ved, at vi selv bliver nødt til at lave en kæmpe indsats, ellers kommer vi ikke så langt, som vi kan og vil.

Vi fokuserer på at have spændende events til glæde for dem, der bor og gæster os, og det kan kun lade sig gøre ved, at vi står sammen. Bare som eksempler er Kulturmødet Mors og øens skaldyrsevents hjulpet af en massiv frivillig indsats. I flere tilfælde kobler vi også den sociale indsats sammen med eventene, så alle er en del af det fællesskab. I vores hallo-

ween-optog tager vores egensteater også aktiv del og laver undervisningsforløb, der gør en forskel for en særlig gruppe borgere, så de kan være med i optøget. Der er virkelig noget sammenhængskraft, som fungerer.

### **Der er i disse år meget fokus på sammenhængen mellem systemerne, fx relationen mellem staten og kommunerne. Hvordan ser du status her?**

Det, jeg kipper for, er forståelse og nysgerrighed systemerne imellem. Det kræver dialog imellem os. Lad mig give et godt eksempel. Hvis der er nogen fra centralt hold, der i forbindelse med en sagsbehandling ringer nysgerrigt og spørger ind til sagen, eller som i forbindelse med en afgørelse og deraf følgende afsendelse af et brev, ringer og giver den afgørelse forklarende bemærkninger med på vejen. Det er da tusind gange bedre, end at man pludselig modtager et brev, som kan virke skævt i forhold til den virkelighed, der er i vores organisation.

Det går begge veje, og vi skal også huske at være bedre til at forklare baggrunde, vores motiver og vores handlemåde. Det er noget med at mindske afstanden og være nysgerrige på hinanden. Vi går jo alle på arbejde for at gøre en forskel for vores samfund.

Jeg oplever også fine ting i den forbindelse. Vi har fx fin kontakt med Indenrigsministeriet, fordi vi har udfordringer på økonomi og udlicensing. Og jeg oplever i stigende grad, at vi arbejder på forståelse og nysgerrighed, sådan at det er en konstruktiv dialog om, hvad vi fra hver vores side kan gøre. Vores fællesmængde af ansvar er jo at gøre det bedst muligt for samfundet med de ressourcer, vi har.

### **Du er en af tre ledelsesambassadører, der er udpeget for perioden 2023-2025. Hvad indebærer funktionen, og hvilket indhold lægger du ind i det?**

Jeg synes, der ligger et rigtig godt signal i, at der er udpeget tre ledelsesambassadører. En fra staten, en fra regionerne og en fra den kommunale side. Det er jo ikke noget med, at vi skal være enige eller gennemføre et eller andet be-

” Hvis der fx skal gennemføres byfornyelse i et bestemt område, er det ikke usædvanligt, at teknisk afdeling slår et telt op, og så kan man bare gå ind og snakke. Vi møder folk, hvor de er.

# ” Jeg synes, det er vanvittigt inspirerende og udfordrende at være ledelsesambassadør. Det er sådan en rolle, hvor jeg får lov til at tænde lys i andres øjne.

stemt. Men bare det, at man helt fra toppen viser, at nogle topledere er udnævnt til at tage dialoger og være åbne omkring ledelse, synes jeg, der ligger et rigtig stærkt signal i. Og netop det, at det er på tværs af sektorer, viser, at vi skal have dialog. Vi er hinandens forudsætninger, ikke hinandens modstandere.

Jeg synes, det er vanvittigt inspirerende og udfordrende at være ledelsesambassadør. Det er sådan en rolle, hvor jeg får lov til at tænde lys i andres øjne. Det hænger sammen med, at i rollen som ledelsesambassadør kan man virkelig komme ud og tage de der motivations-snakke og desuden få en stor forståelse for, hvordan tingene fungerer i andre offentlige organisationer. Og på den måde medvirke til at bygge broer og gensidig forståelse for ledelsesudfordringerne i det offentlige. Jeg oplever en stor åbenhed i de dialoger, jeg har med de enkelte mennesker og grupper, jeg taler med. Det er en vildt motiverende og en utrolig privilegeret situation at være i.

Jeg har et begreb, jeg tit bruger, nemlig at vi skal bruge toppen af alles kompetencer. Det gælder systemisk, organisatorisk, personligt og fagligt. Jeg taler om at se os i “det offentlige” som en del af et sammenhængende puslespil, hvor vi hver især er brikker, der både har kroge ud i andre, og andre har kroge ind i vores felt. På den måde kan vi udnytte vores ressourcer bedst muligt og på den måde udnytte de ressourcer, vi får stillet til rådighed via skattekroneerne.

## Hvad er dit ledelsesbudskab i rollen som ledelsesambassadør?

Jeg står rigtig meget på fællesskab. Vi er et stort fælles system, vi “det offentlige”, og vi er mange – men vi er også hver af os. Så nøglen til succesfuld offentlig ledelse ligger i at sikre fællesskabet og sammenhængen igennem alle de systemer, opgaver og organisationer.

På samfundssiden er jeg opmærksom på, at der ikke skal komme for meget polarisering i vores samfund. Der tænker jeg, at vi offentlige ledere kan være med til at insistere på samtalen, på nuancerne, “på den ene og på den anden side”. Og insistere på, at samfundet ikke bliver til “dem og os”.

Vi skal være ydmyge over for vores samfundsansvar. Hver eneste dag går der mange mennesker på arbejde og afleverer ca. halvdelen af deres løn til os. Det giver os et rigtig stort ansvar for at forvalte det på den bedste måde, vi kan. Derfor spørger jeg gerne “ville du gøre det sådan her, hvis det var dine egne penge?”

Endelig vil jeg også bare generelt sætte lys på de massive kompetencer, der er i den offentlige ledelse – og kan jeg inspirere andre til at gå samme vej – arbejde med det store formål, så synes jeg, at jeg har gjort en forskel.

## Hvilken lederfilosofi hælder du til i din personlige ledelse?

Jeg tager udgangspunkt i, at jeg er omgivet af nogle enormt kompetente ledere og medarbejdere. Jeg er ret glad for empowerment tankegangen, som der ligger meget god energi og deraf følgende gode resultater i. Så det jeg synes, jeg skal sørge for, er, at mine ledere kan gå ud og agere på den allerbedste måde, fagligt og økonomisk bæredygtigt – bedst og billigst. Fokus bør være på at holde sig lidt ovenover og sikre de rette strategier, rammer, fokus – og så ellers sørge for, at organisationen kører, som den skal.

Jeg vil gerne være med til at sætte lys på alt det, vi kan og skal i det offentlige. Jeg skal sørge for, at alle de dygtige ledere, jeg har, som tager fat hver eneste dag på at løse opgaven og motivere medarbejderne, det er også dem, der skal have lyset.

” Jeg oplever, at som ø-samfund står man sammen. Vi er fx danmarksmestre i frivillighed

# Et demokratisk perspektiv på kommunalpolitikernes arbejdsvilkår

Når borgerne går til kommunalvalg tirsdag den 18. november 2025 vil de forventeligt kunne vælge imellem over 9.000 kandidater til at udfylde de knapt 2.500 kommunalbestyrelsespladser, der er i landets 98 kommuner. Der er med andre ord mange, der gerne vil være kommunalpolitikere. Det er dog ikke en selvfølge, for kommunalpolitikernes arbejdsvilkår presses blandt andet af chikane og manglende tid.



Af Rasmus Tue Pedersen,  
professor MSO, VIVE

Der er flere grunde til, at vi bør være opmærksomme på de arbejdsvilkår, som landets kommunalpolitikere har. For det første er kommunalpolitikere også medborgere, og ud fra en helt almindelig rimelighedsbetragtning har de krav på ordentlige vilkår. For det andet er kommunalpolitikernes arbejdsvilkår også væsentlige i et demokratisk perspektiv. På den ene side kan man sige, at det ikke må være for nemt at være kommunalpolitiker. I et demokratisk system er det en kerneværdi, at politikere og politiske beslutninger skal kunne udfordres og kritiseres, og som kommunalpolitiker må man derfor acceptere, at modstand og kritik er et grundvilkår for hvervet. På den anden side kan problemer med kommunalpolitikernes arbejdsvilkår også potentielt have negative demokratiske konsekvenser i forhold til, hvordan kommunalpolitikere udøver deres hverv og konsekvenser for, hvem der overhovedet vælger at blive kommunalpolitikere.

## Konflikter og chikane

På mange måder kan hvervet som kommunalpolitiker virke til at være ganske tiltalende. Det er for eksempel ikke uden grund, at det kommunalpolitiske arbejde i Danmark ofte beskrives som et konsensusdemokrati. Der er blandt kommunalpolitikere en stærk norm om, at politiske beslutninger helst skal træffes med brede flertal, og hvis de kan træffes med enstemmighed, er det endnu bedre (Andersen og Thomsen 2019). Men idealet om konsensusdemokrati betyder langt fra, at hvervet som kommunalpolitiker nødvendigvis er fri for ubehageligheder.

Når man spørger nærmere ind til kommunalpolitikernes oplevelser, bliver det tydeligt, at det politiske arbejde også kan være præget af ret hårde personlige konflikter. Over halvdelen af kommunalpolitikere siger eksempelvis, at der er personer i kommunalbestyrelsen, som de ikke kan have en meningsfyldt dialog med, og tre ud af ti kommunalpolitikere mener, at debatten i kommunalbestyrelsen

er præget af upassende personangreb (Pedersen, Petersen, Kristensen, Houllberg og Pedersen 2021).

Endnu mere alvorlig er den ret omfattende chikane, som kommunalpolitikere udsættes for. Undertiden er chikanen fysisk. Greves borgmester, Pernille Beckmann, har eksempelvis fået ruder i sin private bolig smadret af stenkast, men meget af chikanen sker også på digitale og sociale medier. Tre ud af ti politikere har modtaget trusler på de sociale medier eller over mail, og langt flere modtager grove fornærmelser (Pedersen, Petersen og Thau 2024). Sexistiske beskeder er et særligt problem for de kvindelige kommunalpolitikere (Kosiara-Pedersen 2024). Vi har ikke gode tal for, hvordan chikanen mod politikere har udviklet sig over tid, men det virker ret oplagt, at de digitale medier har været med til at øge problemet.

Chikanen af kommunalpolitikere kan være et alvorligt personligt problem for politikerne, fordi det påvirker deres mentale helbred, men det kan også være et alvorligt demokratisk problem. En ikke uvæsentlig del af politikere fortæller, at chikanen får dem til at afholde sig fra at deltage i nogle offentlige diskussioner, og det påvirker også deres lyst til at genopstille ved kommende valg. De kvindelige kommunalpolitikere, der i forvejen er klart underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne, ser ud til at være mere negativt påvirket af chikanen end de mandlige kommunalpolitikere (Pedersen, Petersen og Thau 2024).

Chikane af politikere har indtil for nyligt været påfaldende underbelyst, og når man taler med kommunalpolitikere, der har været udsat for chikane, har der blandt flere været en opfattelse af, at de stod lidt alene med problemet. Det er ved at ændre sig. Mange kommuner har taget problematikken op, og på centralt niveau har KL også sat fokus på problematikken (Vendelbo 2023). KL har blandt an-

” Tre ud af ti politikere har modtaget trusler på de sociale medier eller over mail, og langt flere modtager grove fornærmelser



det oprettet en hotline for chikane, trusler, hærværk, vold og grænseoverskridende seksual adfærd mod kommunalpolitikere, ligesom der også er udarbejdet vejledninger til, hvordan chikane kan håndteres (KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Danske Region 2023). Problemet er dog langt fra løst, og i et demokratisk perspektiv er det både problematisk, at chikanen tilsyneladende påvirker politikernes lyst til at deltage aktivt i politik, og ser ud til at ramme de kvindelige kommunalpolitikere særligt hårdt.

### Tidsforbrug og vederlag

En anden udfordring er kommunalpolitikernes tidsforbrug på det politiske arbejde. Forud for det seneste kommunalvalg i 2021 angav kommunalpolitikere selv, at de i gennemsnit brugte 18 timer om ugen på deres politiske hverv. Tidligere undersøgelser i 2009, 2013 og 2017 har vist nogenlunde samme tidsforbrug (Pedersen, Petersen, Kristensen, Houllberg & Pedersen 2021). Det er et velkendt fænomen, at der kan være en tendens til at overrapportere sin arbejdstid, men selv hvis det reelle tidsforbrug for kommunalpolitikere er lidt lavere, end de selv opgiver, er der ikke meget tvivl om, at tidsforbruget er væsentlig højere nu i de større, sammenlagte kommuner, end det var i de tidligere, mindre kommuner.

At kommunalpolitikere tager deres politiske hverv så alvorligt, at de bruger meget tid på det, er i udgangspunktet ikke nødvendigvis et problem, men det giver blandt andet en udfordring i forhold til kommunalpolitikernes repræsentativitet. Hvis man er en rask og rørig pensionist uden hjemmeboende børn, er det måske relativt overkommeligt at afsætte knapt tyve timer om ugen til hvervet som kommunalpolitiker. Hvis man er en fuldtidsarbejdende småbarnsforælder, kan det være noget vanskeligere at afsætte så meget tid til hvervet. De unge kommunalpolitikere (man er ung, hvis man er under 40 år i kommunalpolitik) siger da også i højere grad end de ældre kommunalpolitikere, at politiker-hvervet giver udfordringer i forhold til privatlivet (Pedersen, Petersen, Kristensen, Houllberg & Pedersen 2021). Det høje tidsforbrug kan derfor være en udfordring i forhold til at sikre blandt andet den aldersmæssige repræsentation i kommunalbestyrelserne.

En mulig løsning på det høje tidsforbrug er at forøge politikernes vederlag, så de i højere grad kan skære ned på deres arbejde ved siden af og dermed i højere grad have deres kommunalpolitiske hverv som en deltids-

ler måske endda en fuldtidsstilling. En sådan løsning har dog en række ulemper. For det første er det langt fra alle kommunalpolitikere, der har lyst til at opgive deres fuldtidsjob ved siden af deres politiske hverv (Pedersen og Thau 2019). For det andet vil en væsentlig stigning i vederlaget til de knapt 2.500 kommunalpolitikere hurtigt løbe op i et trecifret millionbeløb. Hvis man virkelig vil, er det nok ikke umuligt at finde et sådant beløb på de offentlige budgetter, men udfordringen er, at lønstigninger til politikere helt generelt er i særklasse upopulære blandt befolkningen (Pedersen og Pedersen 2020).

En anden tilgang er at se på, hvordan man kan begrænse kommunalpolitikernes tidsforbrug. Her må kommunalpolitikere nok også vende blikket indad. Det er ikke deres ansvar, at kommunerne er blevet større og sagerne mere komplekse, men ikke desto mindre er det afledte højere tidsforbrug nok et problem, som politikere selv må tage initiativer til at løse. Når man taler med kommunalpolitikere, er det ret klart, at det høje tidsforbrug ved kommunalbestyrelses- og udvalgs møder til dels er et resultat af politikernes egne store diskussionslyst. Det er selvfølgelig positivt med engagerede politikere, men der er også kommuner, som med succes arbejder med at skabe en mødekultur, hvor møder starter og slutter til tiden. Derudover kan en del af løsningen være, at politikere kontinuerligt overvejer og drøfter, hvor mange beslutninger de egentlig skal træffe, og hvor mange beslutninger der kan lægges over i deres forvaltninger. Politikere kan naturligvis ikke uddelegere de principielle politiske beslutninger til embedsværket, men omvendt kan politikere måske i nogle tilfælde godt have mere tillid til, at forvaltningen kan træffe beslutninger vedrørende den præcise udmøntning af politiske beslutninger.

Kommunalpolitikernes tidsforbrug er en tilbagevendende problematik, og det vil nok være naivt at tro, at vi kan nå hen til et sted, hvor alle landets kommunalpolitikere er enige om, at de slet ikke har problemer med at få tiden til at slå til, eller at den tid, de bruger på politik, ikke går ud over familielivet. Men politikere kan som sagt godt selv tage nogle initiativer, både blandt dem selv og i deres forhold til forvaltningen, så tidsforbruget i det mindste ikke fortsætter med at stige. Det vil være afgørende for, at der fremover også er plads til kommunalpolitikere, der ikke har mulighed eller lyst til at droppe deres fuldtidsjob til fordel for hvervet som kommunalpolitiker.

” De unge kommunalpolitikere (man er ung, hvis man er under 40 år i kommunalpolitik) siger da også i højere grad end de ældre kommunalpolitikere, at politiker-hvervet giver udfordringer i forhold til privatlivet

## ” Derudover kan en del af løsningen være, at politikerne kontinuerligt overvejer og drøfter, hvor mange beslutninger de egentlig skal træffe, og hvor mange beslutninger der kan lægges over i deres forvaltninger.

### De motiverede og kompetente politikere

Når vi fokuserer på udfordringerne ved kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, er det vigtigt at understrege, at vi ikke står med et akut rekrutteringsproblem på kommunalpolitikere. Der er, som nævnt i indledningen af denne artikel, stadig mange som gerne vil være kommunalpolitikere, og blandt allerede indvalgte kommunalpolitikere er det da som regel også langt størstedelen, der gerne vil genopstille (Pedersen, Petersen, Kristensen, Houlberg, Pedersen 2021). Samtidig er der ingen grund til at tro, at vi ikke har kompetente kommunalpolitikere. Myten om, at politikere er personer, der ikke ville kunne klare sig i

”virkelighedens verden”, er netop en myte: Gennemsnitligt set er de indvalgte kommunalpolitikere for eksempel ret succesfulde på arbejdsmarkedet, før de træder ind i kommunalpolitik (Dahlgaard og Pedersen 2024).

Men kompetente kommunalpolitikere er ikke nok. Hvis vi både vil have kommunalpolitikere, der er kompetente og samtidig nogenlunde repræsentative i forhold til befolkningen, er det centralt, at arbejdsvilkårene ikke mindsker muligheder på tværs af køn og alder. Hvis vi også samtidig vil have kommunalpolitikere, der ikke viger tilbage for at blande sig i de vanskelige politiske diskussioner, kræver det også, at chikanen mod politikerne minimeres.

### Referencer

Andersen, Lotte Bøgh & Nanna Thomsen (2019). *Politisk ledelse i danske kommunalbestyrelser*. Aarhus Universitet, Kronprins Frederiks Center for Offentlig Ledelse og KL.

Dahlgaard, Jens Olav & Rasmus T. Pedersen (2024). Inclusive meritocracy: ability and descriptive representation among Danish politicians. *Political Science Research and Methods*.

Kosiara-Pedersen, Karina. (2024). Single ladies and freedom of speech: gendered explanations for, and effects of, violence in politics. *European Journal of Politics and Gender*, 7(2), 221-238.

KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Danske Regioner (2023). *Chikane, trusler, hærværk og vold mod lokalpolitikere*. København: KL.

Pedersen, R.T. & Thau M. (2019). *Udvalgstyret i danske kommuner*. København: VIVE

Pedersen, R.T. & Pedersen, L.H. (2020). Citizen attitudes on politicians' pay: Trust issues are not solved by delegation. *Political Studies*, 68(2), 389-407.

Pedersen, R.T., Petersen, N.B.G., Kristensen, I.V., Houlberg, K. & Pedersen, L.H. (2021). *Kommunalpolitisk barometer 2021*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Pedersen, Rasmus T., Niels Bjørn Grund Petersen & Mads Thau (2024). Online Abuse of Politicians: Experimental Evidence on Politicians' Own Perceptions. *Political Behavior* (Early access).

Vendelbo, Kristian (2023). Vi skal tage stress blandt kommunalpolitikere alvorligt, *Kommunen.dk*, 27. marts 2023 (<https://www.kl.dk/forsidenyheder/2023/marts/vi-skal-tage-stress-blandt-kommunalpolitikere-alvorligt>).

# Fremtidens beskæftigelsesindsats

I foråret 2023 fik jeg en opringing fra daværende departementschef i Beskæftigelsesministeriet Søren Kryhmand, som spurgte, om jeg ville indtræde i en kommende ekspertgruppe, der skulle komme med forslag til fremtidens beskæftigelsesindsats. Jeg sagde JA! Vi afsluttede arbejdet godt et år senere med en præsentation af vores rapport den 24. juni 2024 i Den Sorte Diamant. Forud var gået 19 arbejds møder samt en række møder med arbejdsmarkedets parter, interesseorganisationer og forskere.

## Mere for mindre

Opgaven for ekspertgruppen var at reformere og nytænke beskæftigelsesindsatsen. Den enkelte borger skulle sættes i centrum, samtidig med at indsatsen skulle have et stærkt jobfokus, så virksomhederne landet over kunne rekruttere den nødvendige arbejdskraft.

Det var ikke første gang, beskæftigelsessystemet var genstand for "eksperter". I 2007 nedsatte statsminister Anders Fogh Rasmussen Arbejdsmarkedskommissionen, der udkom med rapporten Velfærd kræver arbejde (2009). Sidenhen nedsatte den daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen en såkaldt ekspertgruppe, der i 2015 udgav rapporten Nye veje til job. Jeg har haft fornøjelsen af at være med alle tre gange.

I opdraget for den nye ekspertgruppe var rammerne flyttet i forhold til tidligere. Temaer som bedre borgerservice, værdighed og lokal indflydelse var centrale pejlemærker for denne ekspertgruppes arbejde. Dertil kom den økonomiske rammesætning, idet kommissoriet indeholdt et krav om at finde en besparelse på 3 mia. kr.

Fokus på et "værdigt beskæftigelsessystem" indgik direkte i kommissoriet. Baggrunden var en række eksempler, hvor svage og syge borgere var kommet i klemme i systemet. Af kommissoriet fremgik desuden, at jobcentrene skulle nedlægges, og kommunerne skulle have mere frihed til at organisere sig, så det passede til lokale forhold og borgerens situation.

Den økonomiske ramme med en udgiftsreduktion på 3 mia. kr., der skulle indføres frem til 2030, svarer til en fjerdedel af de samlede årlige udgifter til området. Med andre ord en lokalt forankret indsats, der bygger på re-

spekt for borgerne, og samtidig en indsats, der yder en professionel indsats i forhold til virksomhedernes rekruttering af arbejdskraft. Men også en betydeligt billigere indsats. De 3 mia. kr. skal altså ses i forhold til et samlet budget på 12 mia. kr.

## Figur 1. Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats

### Medlemmer af ekspertgruppen:

- Iben Bolvig, seniorforsker, VIVE
- Michael Rosholm, professor, Aarhus Universitet
- Peter Karm, kommunaldirektør, Haderslev Kommune
- Jacob Egholm Søgaard, adjunkt, Københavns Universitet
- Vibeke Jensen, chefkonsulent, Aarhus Kommune
- Claus Thustrup Kreiner (formand), professor, Københavns Universitet



**Af Vibeke Jensen,** Ph.d., chefkonsulent, Aarhus Kommune, og medlem af ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats.

## Hvordan bruges tiden i praksis? – Frem med stopuret!

En central øjenåbner, der bidrog til erkendelsen af, at det eksisterende jobcentersystem har udviklet sig dysfunktionelt, kom fra diverse tidsstudier fra praksis i jobcentre. Ekspertgruppen fulgte op på disse tidsstudier, som dokumenterede, hvad den enkelte medarbejder i jobcentret bruger tiden på i dagligdagen.

Studiet var en øjenåbner. Kun en tredjedel af den tid, medarbejderen bruger i et sagsforløb, bruges på direkte borgerkontakt, mens to tredjedele af tiden bruges på forberedelse af samtale og orientering om reglerne. Bureaucrati havde fortrængt dialogen med borgeren, og fokus på resultater og sikring af arbejdskraft til virksomhederne stod svagt.

Tidsregistrering i den konkrete sagsbehandling har i høj grad været med til at definere ekspertgruppens faglige og økonomiske tilgang til opgaven, idet det både gav anledning til at vurdere, om den megen tid på formelle procedurer var i balance med opgavens karakter, og om udgifter kunne reduceres, hvis tiden blev brugt mere optimalt på borgerkontakten frem for registrering og administrative procedurer.

I forlængelse heraf blev balancen mellem output og outcome et omdrejningspunkt i vores forslag, hvor vores konklusion var, at tiden blev brugt på tidskrævende administrative procedurer, som ikke stod mål med resultaterne. En indsigt, som blev brugt til at definere en stor del af ekspertgruppens foreslåede besparelser på indsatsen i jobcentrene.

### **Fra detailregulering til rammeloggivning**

Den omfattende detailregulering havde længe været en torn i øjet på landets kommuner. Lokalt fandt man det ude af balance med et så omfattende bureaukrati, hvor de mindste processer er reguleret i lovgivningen. I realiteten betød det, at medarbejdernes beskæftigelsesfaglighed blev fortrængt. Tiden blev primært brugt på rådgivning og vejledning af borgerne omkring pligter og rettigheder frem for at få ledige i beskæftigelse.

Her skal det holdes in mente, at de ledige borgers forsørgelsesgrundlag er på spil – hvis borgeren ikke følger reglerne, skriver nok ansøgninger mv., så er den enkelte meget sårbar og udsætter sig for at blive trukket i kontanthjælpen eller dagpengene. Det var helt klart for ekspertgruppen, at denne detailregulering var gået for vidt.

Med dette bagtæppe var det oplagt at foreslå en markant opblødning af den retlige regulering og sigte på redskaber som rammeregulering af sagsbehandlingen og økonomiske incitamenter for kommunerne.

Dermed ikke sagt, at god borgerservice og bundlinje ikke har været på dagsordenen, men den retlige regulering havde fortrængt både god borgerservice og det at få borgeren i job eller uddannelse hurtigst muligt. Der er masser af godt og fagligt stærkt arbejde i jobcentrene i dag, men fokus på enkeltstager og nødvendigheden af en effektiv og velfungerende offentlig beskæftigelsesindsats er stadig evigt aktuel.

Med dette bagtæppe har ekspertgruppen foreslået en anden balance mellem økonomi og jura. I ekspertgruppens indstilling lægges vægten i højere grad på at få borgerne i job eller uddannelse med de deraf følgende gevinster for den kommunale bundlinje og virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft frem for den detaljerede retlige regulering.

Forslaget om opblødning af den retlige regulering sætter dermed fokus på den lokalpolitiske prioritering. Herunder et forpligtende fokus på den lokale faglige udvikling og prioritering. Såfremt forslaget bliver til virkelighed, kommer det lokale ejerskab på prøve. Kommunerne, med KL i spidsen, har ønsket sig denne frihed længe og erklærer sig klar til at tage dette ansvar på sig. Retorikken har været, at jobcentrene skal nedlægges. Her skal lige pointeres, at beskæftigelsesindsatsen bevares, men reguleringen vil ifølge vores forslag blive løst betydeligt og erstattes med en bundlinjeorientering og mere ansvar til de lokale kommunale forvaltninger.

### **Færre målgrupper – Færre transaktionsomkostninger**

Et helt centralt forslag er at forenkle antallet af målgrupper, dvs. de kategorier, som borgerne defineres ind i. I dag findes 13 forskellige målgrupper, med dertil hørende specifik lovgivning. Denne detaljeringsgrad i lovgivningen medfører opdeling og specialisering i den kommunale organisation. Ofte vil borgeren over et forløb tilhøre forskellige målgrup-

**” Kun en tredjedel af den tid, medarbejderen bruger i et sagsforløb, bruges på direkte borgerkontakt, mens to tredjedele af tiden bruges på forberedelse af samtale og orientering om reglerne.**

# ” En af grundene til, at der i dag kan forekomme mange skift, er lovgivningens kompleksitet, hvor der er særlige regler for hver af de 13 målgrupper.

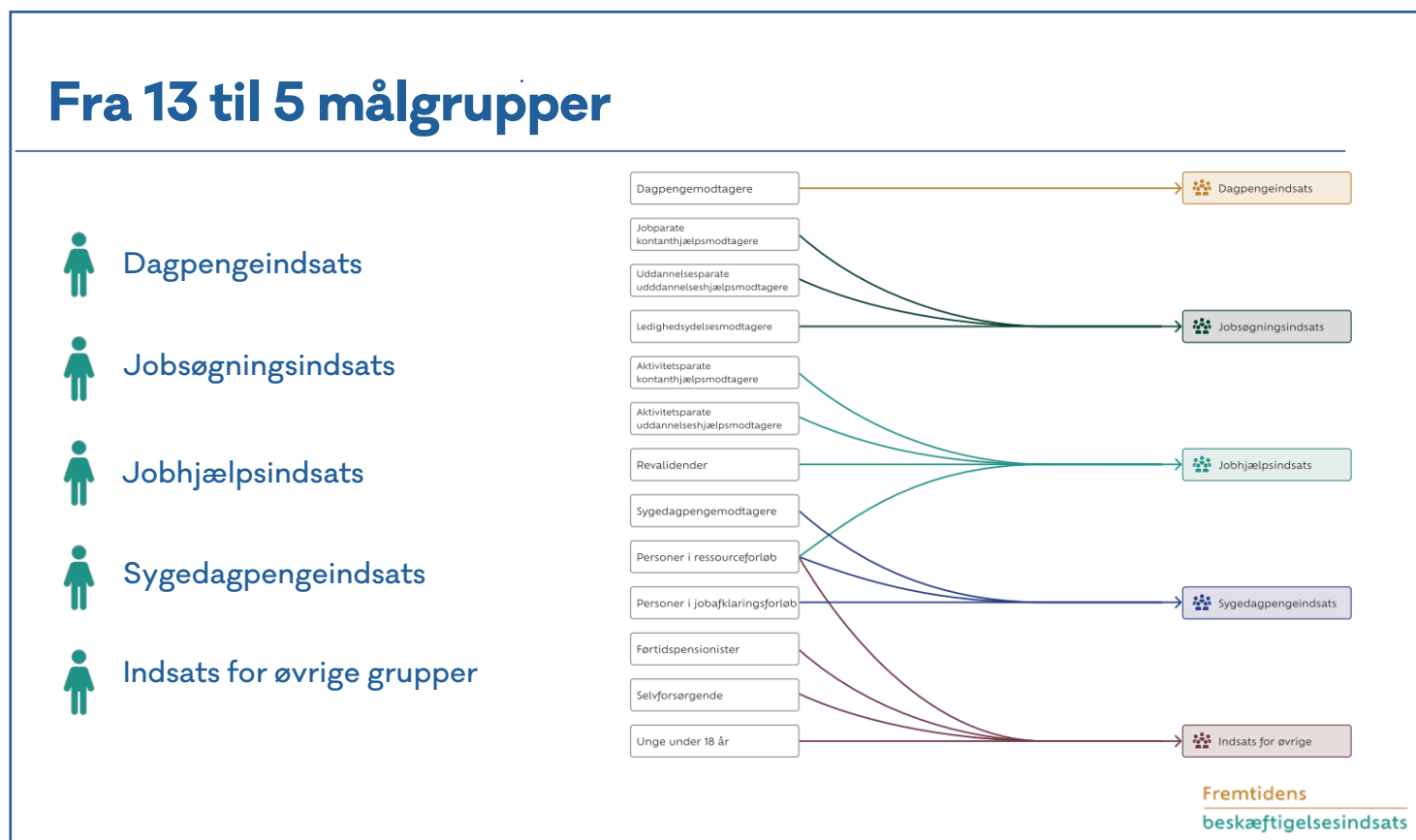
per, hvilket øger de lokale transaktionsomkostninger og svækker den gode borgerkontakt, da der over et forløb typisk vil være flere medarbejdere involveret i borgerens forløb. Det er dyrt og afstedkommer borgerforløb med mange skift af sagsbehandlere og indsats. En af grundene til, at der i dag kan forekomme mange skift, er lovgivningens kompleksitet, hvor der er særlige regler for hver af de 13 målgrupper. Denne kompleksitet har smittet af på den lokale kommunale organisering, idet det er vanskeligt at håndtere så mange regelsæt for den enkelte sagsbehandler. Sammenholdes dette med de detaljerede revisionsregler, tegner der sig et billede af et meget bureaukratisk system, hvor det ikke er usædvanligt, at sagsbehandlere skal registrere og gennemføre en samtale, hvor der dokumenteres ofte mere end 10

administrative nedslagspunkter for, at en sag er fejlfri.

Ekspertgruppen har på den baggrund fundet, at der bruges uforholdsmæssigt meget tid på administrativ sagsbehandling snarere end den gode kontakt og fokuserede indsats, der bringer borgerne videre i afklaring eller i job.

Der har været et velment fokus på, at den enkelte borger får den indsats, der netop passer til den konkrete borger og dennes situation. Men i realiteten svækker den høje detaljeringsgrad i målgruppestrukturen den kontinuerlige og sammenhængende indsats. Derfor er det blevet et helt centralt punkt i vores katalog af forslag at reducere antallet af målgrupper. Vi landede på en anbefaling om 5 målgrupper, se figur 2.

Figur 2. Fra 13 til 5 målgrupper



” Men netop behovet for tværfaglig og tværsektoriel koordinering er en forudsætning for, at flere borgere bliver aktive på arbejdsmarkedet.

### A-kasser og private aktører

I kommissoriet var særskilt fremhævet, at der i fremtiden skulle være en større rolle til a-kasserne og private aktører. Under vores arbejde blev en forsøgsordning stadfæstet, hvor a-kasserne fik ansvaret for kontaktforløbet for de forsikrede ledige de første tre måneder af et ledighedsforløb, mens det fortsat var kommunernes kompetence at bevilge tilbud til de ledige, hvis der var behov herfor i de første tre måneder. En svær balance, hvor der både tages hensyn til den danske model med indflydelse til de centrale aktører i arbejdsmarkedspolitikken, og hvor bevilling og udgift til de lediges beskæftigelsestilbud samtidig bør følges ad. På den baggrund fastholdt vi den eksisterende ansvarsfordeling mellem kommuner og a-kasser.

Under udvalgsarbejdet var vi på besøg i Stockholm for at høre om deres erfaringer med inddragelse af private aktører. I Sverige var et centralt element i beskæftigelsesindsatsen at give grupper af ledige mulighed for frit at vælge mellem den offentlige indsats og private leverandører. Det, vi hørte under besøget, fik os dog ikke til at anbefale et større obligatorisk samarbejde med private leverandører. Seneste evalueringer har også vist, at den svenske model med øget privat indsats i myndighedsarbejde ikke giver gode resultater – snarere tværtimod.

I den forbindelse er det værd at minde om, at kommunerne landet over i dag arbejder meget med private leverandører, hvilket ikke er påbudt i lovgivningen, men op til de lokale myndigheders beslutning, i hvilket omfang og til hvilke opgaver private leverandører skal inddrages i arbejdet.

### Beskæftigelsesfaglighed – Fra output til outcome

Med større lokal indflydelse og mindre detaljestyling i sagsbehandlingen vil der blive fokus på udvikling af og styrkelse af beskæftigelsesfagligheden lokalt. Dette har været efterspurgt i en årrække, både af de lokale medarbejdere og hos de faglige organisationer. Hvad er beskæftigelsesfaglighed? Det drejer sig både om at mestre samtalen med borgere, der er korttidsledige, og borgere, som har begrænsninger eller meget få erfaringer på arbejdsmarkedet. Dertil kommer fagligheden i forhold til kendskabet og relationerne til både store og små virksomheder i de enkelte kommuner.

Beskæftigelsesindsatsen har været orienteret mod output – de konkrete handlinger i sags-

behandlingen, som har været tæt reguleret af lovgivningen. Med ekspertgruppens anbefaling forskydes balancen mod outcome. Det centrale er ikke de administrative procedurer i sagsbehandlingen, men i højere grad, at de ledige, som er tæt på arbejdsmarkedet, får en reelt effektiv hjælp, og at det samme gælder de ledige, som er længere væk fra og har forskellige begrænsninger i forhold til at komme i kontakt med arbejdsmarkedet.

Her kan særligt fremhæves, at få lønnede timer på det ordinære arbejdsmarked har stor betydning for borgere med begrænsninger i arbejdsevnen. En ordinær løn betalt af en rigtig arbejdsgiver har stor betydning for den enkelte og familien.

Vores anbefaling har derfor ikke fokus på sagsbehandlingen, men på at borgerne får et job, helt på ordinære vilkår. Der skal også gøres en indsats for, at borgere med begrænsninger i arbejdsevnen får et job – typisk på beskyttede vilkår.

I den forbindelse bliver det afgørende at styrke det professionelle samarbejde på tværs af forvaltninger og sektorer. Borgere, som ikke er umiddelbart parate til et fuldtidsjob, skal ofte have en håndholdt indsats fra systemet, hvor flere fagligheder kommer i spil og forløber parallelt. Det fordrer en tværfaglig og tværsektoriel koordinering med borgeren i centrum. En svær disciplin, når både sundhedsindsatser, sociale indsatser og beskæftigelsesindsatsen skal afstemmes og spille sammen i forhold til den konkrete borger. Men netop behovet for tværfaglig og tværsektoriel koordinering er en forudsætning for, at flere borgere bliver aktive på arbejdsmarkedet.

### Hvad nu?

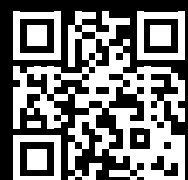
Efter præsentationen i Den Sorte Diamant blev rapporten videregivet til beskæftigelsesminister Ane Halsboe-Jørgensen med henblik på videre forhandling med Folketingets partier. I skrivende stund forlyder det, at der forhandles, så mon ikke der lander en politisk aftale i foråret 2025.

# Vil du stå stærkere?



Læs Master i offentlig ledelse  
Danmarks førende masteruddannelse for ledere

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



# Nordisk konsensuspolitik: Samarbejde og reformkapacitet

I de nordiske lande – og Danmark i særdeleshed – kombineres en konsensusføgende politik og stor inddragelse af samfundets organisationer med en høj reformkapacitet. Med udgangspunkt i en ny bog vises det, hvordan denne konsensus og dette samarbejde har udviklet sig over tid, og hvordan det er blevet tilpasset skiftende udfordringer.



Af **Peter Munk Christiansen**,  
professor ved Institut for  
Statskundskab,  
Aarhus Universitet

## Mere for mindre

*Ens og forskellig* var titlen på en bog, Lise Tøgeby udgav i 1980'erne om græsrodsbevægelser i Norden (Tøgeby, 1989). Mange, der har beskæftiget sig med komparative analyser af de skandinaviske lande, kender fornemmelser af, at hvad der starter med at ligne tre (nogle gange fire) ret ens politiske eller forvaltningsmæssige systemer udvikler sig til at være ganske forskellige, når man dykker ned i substansen. Derfor kommer man nemt i tvivl om, hvorvidt der faktisk findes nordiske modeller for ret meget.

Sammenligner man en række indikatorer for forhold, som helt eller delvist er konsekvenser af politiske beslutninger, fremkommer imidlertid det mønster, at de skandinaviske lande er med i top-10, ofte top-5. Det gælder tilfredshed med tilværelsen, tillid til medmennesker, tilfredshed med demokratiet og demokratisk deltagelse. Det gælder også mere materielle forhold, når man sammenligner med andre vestlige lande: økonomisk lighed, velfungerende arbejdsmarkeder, få prekariære job, lav korrupsion, få hjemløse mv. Det er ikke sådan, at de skandinaviske lande er verdensmestre i alle discipliner, men de optræder hyppigt blandt de lande, der klarer sig bedst.

I min bog *Consensual Policy-Making in the Nordic World* (Christiansen, 2024) søger jeg at forbinde nogle af disse resultater med et træk ved de skandinaviske samfund, som jeg sammenfatter under betegnelsen consensual policy-making. Det er på en eller anden måde lykkedes at skabe samfundsmæssige institutioner, som bidrager til at løse politiske, sociale og økonomiske problemer på en komparativt set fredelig måde. Det skyldes ikke, at skandinaver er udstyret med særligt fredelige gener. Tænk blot på det danske arbejdsmarked. Det blev ikke til i fredsommelighed. Det blev til efter voldsomme konflikter, lockouts og strejker. Septemberforliget fra 1899 blev en realitet, fordi begge parter så en fordel heri – på baggrund af mere end tre måneders lock-

out. Forliget har som bekendt været grundlaget for den danske arbejdsmarkedsmodel, som har visse træk til fælles med de norske og svenske. Det gælder eksempelvis en aktiv arbejdsmarkedspolitik med fokus incitamenter, uddannelse og offentligt støttede job, komparativt set høje indkomsterstatningsniveauer ved arbejdsløshed og for Danmark og Sveriges vedkommende administrationen af arbejdsløshedsdagpengene af a-kasser, hvoraf de fleste er tilknyttet fagforeninger.

## Et tidligt neutralt og ukorrump bureaukrati

Vi skal dog længere tilbage for at finde en del af baggrunden for nogle af de skandinaviske samfunds succeser. Det gælder den tidlige udvikling af et neutralt og ukorrump bureaukrati i alle tre lande – endda på trods af den forskellige stilling, som bønderne og kirken havde i de tre lande. En neutral og ukorrump embedsstand har betydning for udviklingen af andre samfundsinstitutioner, fordi folk kan handle i tillid til at få en forudsigelig behandling af forvaltningen og i den sidste ende af retsvæsenet. En af konsekvenserne var mere fredelige landbrugsreformer i Skandinavien end i lande som fx Prøjsen og Frankrig. Tilmed skabte landbrugsreformerne mindre ulighed blandt de skandinaviske bønder – igen sammenlignet med Kontinentaleuropa.

## Mobilisering fra neden

Senere viste de danske bønder sig som en samfundsklasse med stor kapacitet til at løse fælles problemer. Andelsbevægelsen og dens mange virksomheder gav en helt anden fornemmelse af kapacitet til fælles løsninger end virksomheder udviklet på et kapitalistisk grundlag. Andelsbevægelsen har endda fortsat konsekvenser for landbruget, selv om erhvervet er fundamentalt omstruktureret siden de glade dage i slutningen af 1800-tallet. Det gælder eksempelvis ejerformen i de selv i international sammenhæng meget store virksomheder som Arla og Danish Crown. Andelsbevægelsens rolle var størst i Danmark.



Til gengæld var det ikke et specielt dansk fænomen, da arbejderklassen blev mobiliseret et par årtier efter andelsbevægelsens start. Her var Sverige længe forud for både Danmark og Norge. Ikke desto mindre fik alle tre lande stærke fagbevægelser og stærke socialdemokratiske partier, som har spillet en vigtig rolle som regeringsbærende partier i store dele af det 20. århundrede.

Disse historiske træk har været medvirkende til at forme de skandinaviske samfund, som vi kender i dag. Det gælder inddragelsen af privilegerede interesseorganisationer i politiske og administrative beslutninger, som fortsat præger de tre lande. Det gælder arbejdsmarkedet. Det gælder også en række andre politikområder, som er kendetegnet ved et mere balanceret forhold mellem økonomiske og andre interesser, fx forbrugerområdet. Det gælder også de nordiske parlamenter, hvor mange afstemninger ender med brede og store flertal.

### Privilegeret pluralisme

Det er et velkendt træk ved de skandinaviske lande, at korporative strukturer i mange politiksektorer blev skabt i løbet af det 20. århundredes første halvdel. Det indebærer inddragelsen af privilegerede (økonomiske) interesseorganisationer i forberedelsen af offentlig politik. Det gælder arbejdsmarkedet, store dele af erhvervspolitikken samt dele af landbrugspolitikken. Det var kendetegnende for de første årtier efter 2. verdenskrig, at korporative traditioner blev overført også til udbygningen af uddannelses- og sundhedssektorerne tillige med sociale sektoren. Kendetegnende for mange af disse reformer var et forudgående kommissions- eller udvalgsarbejde, som sørgede for, at de privilegerede organisationers ønsker og forbehold blev hørt og i videst muligt omfang inkluderet i kommissionens anbefalinger – i nogle tilfælde i den lovtekst, som kommissionerne formulerede.

Kommissionerne findes endnu, men de er blevet sjældnere, og de har typisk fået flere eksperter – især fra universiteterne – som medlemmer. Under korporatismens storhedstid var det næsten en selvfølge, at de privilegerede organisationer blev tidligt og tæt inddraget, når staten påtænkte beslutninger, som ville påvirke organisationerne og deres medlemmer.

Sådan er det ikke mere. Automatikken er væk. Det er snarere sådan, at ministeriet og ministeren i forbindelse med påtænkte beslutninger fra starten overvejer, hvilke orga-

nisationer de vil inddrage i hvilke faser og med hvilke formål. Kan en organisation ikke forventes at bidrage med viden eller politisk støtte (eller fravær af kritik), skal den heller ikke nødvendigvis være med.

Det betyder langt fra, at organisationerne er uden betydning. Netop i kraft af korporatismen blev organisationerne store og stærke. Det gælder fagforeningerne, som i kraft af mange medlemmer også har store økonomiske ressourcer. Det gælder erhvervslivets toporganisationer, DI, DE, Landbrug & Fødevarer, SMVDanmark m.fl., og det gælder mange af brancheorganisationerne. Der er også kommet civilsamfundsorganisationer til, som har betydelig indflydelse inden for områder som klima og miljø, sport og fritid.

Selv om korporatismen ikke er, hvad den har været, træffes mange politiske beslutninger fortsat i et samspil med organisationerne. De må til gengæld være bedre til at levere den vare, som det er at hjælpe minister og ministerium foruden sig selv. Kravet til organisationernes bytterelation er skærpet. Opbakning til beslutningerne fra organisationerne er fortsat værdsat, men det er også evnen til at træffe effektive beslutninger. Der er mere pluralisme, men der er fortsat nogle organisationer, der er særligt privilegerede i den politiske proces.

### De stærke fagforeninger

De stærke skandinaviske fagforeninger har haft massiv indflydelse på ikke blot arbejdsmarkedspolitikken, men også på udformningen af arbejdsvilkårene for de enkelte arbejdstagere i alle tre lande. Til tider har det været sådan, at kunne arbejdsgivere og arbejdstagere blive enige, kunne de få det næsten, som de ville. Sådan er det ikke mere, blandt andet fordi den aktive arbejdsmarkedspolitik, som har været nødvendiggjort af økonomiske kriser og ændringer i arbejdstyrkens sammensætning, ikke har kunnet gennemføres med begge parter fulde billigelse. Ikke desto mindre har de skandinaviske lande et arbejdsmarked med høj beskæftigelse, høje lønninger, gode arbejdsforhold og relativt god arbejdsløshedsforsikring, hvis man sammenligner med andre lande.

### Bredt parlamentarisk samarbejde

Bredt samarbejde præger med variationer også de skandinaviske parlamenter. De skandinaviske lande har mange partier repræsenteret i deres respektive parlamenter, og især Danmark og Norge har en lang tradition for mindretalsregeringer. Landene har også en

” Sådan er det ikke mere. Automatikken er væk. Det er snarere sådan, at ministeriet og ministeren i forbindelse med påtænkte beslutninger fra starten overvejer, hvilke organisationer de vil inddrage i hvilke faser og med hvilke formål.

” Men det er svært at komme uden om, at det er lande, der har en ganske stor reformkapacitet – trods en samarbejdende tilgang til de politiske beslutninger. Også – og måske især – i Danmark.

tradition for veldefinerede blokke, som spiller en central rolle for flertalsdannelsen i parlamenterne.

Alligevel vedtages mange love i enighed eller med langt større flertal end nødvendigt for at få lovgivningen igennem – det vil sige med superflertal. For Danmark gælder det, at i perioden efter jordskredsvalget i 1973 og til og med 2023 blev mellem 13 og 45 pct. af al lovgivning vedtaget enstemmigt i Folketinget. Efter årtusindskiftet er det i alle årene 30 pct eller mere. Er kravet mindre restriktivt end enstemmighed, men større flertal end nødvendigt, er tallene for samme periode mellem 39 og 88 pct. af alle love. Love alene gennemført med blokflertal varierer mellem 0 og 25 pct. Selvom brede flertal er det hyppigst forekommende, træffes der altså også beslutninger i Folketinget, hvor kun den ene side stemmer for. Forholdene i Norge og Sverige er ikke væsensforskellige fra de danske.

Den danske tradition for politiske forlig er til gengæld ret unik. Forlig adskiller sig fra et almindeligt flertal for en politisk beslutning derved, at der knytter sig nogle særlige normer til forligene. Det gælder blandt andet, at forlig uden slutdato skal opsiges før et valg, hvis et parti ønsker at udtræde af et forlig, og det har først virkning efter valget. Et forlig indebærer også, at der er vetoret fra de deltagende partier mod ændringer i forliget og sågar vetoret mod at knytte nye partier til et forlig – bortset fra de tilfælde, hvor et parti indtræder i en regering og automatisk overtager gældende forlig. Forligsnormerne er uformelle, og de har ændret sig over tid. De har generelt gjort det nemmere for danske mindretalsregeringer at skabe gode arbejdsbetingelser for sig selv.

### Reformkapacitet

Umiddelbart kunne man tro, at politiske systemer, som har en tradition for samarbejde og brede forlig, og som ovenikøbet har en stærk tradition for inddragelse af magtfulde interesseorganisationer, gør det sværere at gennemføre reformer – især upopulære reformer. Ikke meget tyder på, at det er tilfældet i en skandinavisk sammenhæng. Og da slet ikke i Danmark. Vi har gennem de seneste 25-30 år set en række upopulære reformer gennemført. Mange – nok de fleste – er gennemført med et bredt flertal i Folketinget bag sig. Den nuværende flertalsregering med Socialdemokratiet, Moderaterne og Venstre gennemfører ikke sine reformer med sit snævre flertal. Den forsøger at skabe bredere flertal end egentlig nødvendigt.

De senere års mange danske reformer er dog langtfra alle blevet til i bred enighed. Blandt de større og vigtigere reformer gennemført i dette århundrede har nogle været stærkt konfliktfyldte. Det gælder f.eks. den store kommunal- og regionsreform besluttet i 2004, som blev vedtaget under modstand fra den ene hovedaktionær i det kommunale Danmark, Socialdemokratiet. Halveringen af dagpengeperioden og fordoblingen af optjeningsperioden besluttet i 2010 og den stærke beskæring af efterlønnen året efter blev vedtaget under stor modstand fra Folketingets venstre side foruden under fagbevægelsens store protester. Det er dog også lykkedes at tæmme potentielt meget konfliktfyldte politiske spørgsmål i brede forlig – f.eks. den pensionsreform, som i 2006 bandt levealderen sammen med pensionsalderen.

Der findes også mange eksempler på reformer, som er mislykkedes helt eller delvist. Inddrivelsesreformen og omlægningen af ejendomsvurderingen fra 2005 hører til i katastrofeenden, fordi de har medvirket til store økonomiske tab for statskassen (inddrivelsen) og en stærk mistillid til ”systemet” (ejendomsvurderingen). Folkeskolereformen i 2013 hører heller ikke til blandt de mest populære reformer. Landbrugsreformen fra 2015 indløste aldrig de opstillede mål for reduceret kvælstofudledning – effekten har så vidt vides været tæt på nul.

Reformer skal virke i en fremtid, der ikke er fuldt kendt. Derfor kan man ikke berettiget forvente, at alle reformer indfrier deres målsætning 100 pct. Det gør de heller ikke i hverken Danmark eller de andre skandinaviske lande. Men det er svært at komme uden om, at det er lande, der har en ganske stor reformkapacitet – trods en samarbejdende tilgang til de politiske beslutninger. Også – og måske især – i Danmark.

### Litteratur

Christiansen, Peter Munk (2024). *Consensual Policy-Making In the Nordic world*. Aarhus og Madison: Aarhus University Press & The University of Wisconsin Press.

Togeby, L. (1989). *Ens og forskellig: græsrodsdeltagelse i Norden*. 1. udgave, 1. oplag. Aarhus: Politica.

# I et gennemdigitaliseret bureaukrati er pedellen dagens helt

Hvad betyder digitaliseringen for bureaukratiske organisationer? Og hvordan spiller digitalisering sammen med centrale værdier, vi gerne vil opretholde i offentlige organisationer? Det har vi skrevet en bog om (Grøn og Møller 2024), og her giver vi det korte svar. Digitaliseringen booster bestemte aspekter af bureaukratiet, imens den udfordrer andre på en måde, som stiller store krav til medarbejdere og ledere, hvis ikke digitaliseringen skal underminere centrale værdier i organisationen.

I vores bog viser vi, hvordan det digitaliserede bureaukrati er i konstant udvikling og kræver konstant og opmærksom vedligeholdelse fra de mennesker, som har ansvaret for at binde digitale systemer og processer sammen og sikre efterlevelsen af bureaukratiske værdier i praksis. Med udgangspunkt i bogens analyser præsenterer vi her tre roller, som medarbejdere i det digitaliserede bureaukrati tager på sig: den digitale pedel, den digitale detektiv og den digitale ambassadør.

## Et besøg i det weberianske bureaukrati

På trods af mange års forsøg på at ændre ved organiseringen rundt omkring i den offentlige sektor, er det weberianske bureaukrati stadig en meget udbredt organisationsform. Bureaukratiet er centreret omkring principper som arbejdsdeling, hierarki, applikation af abstrakte regler, skriftlig kommunikation, rekruttering efter merit og adskillelse af den offentlige og private sfære. Som organisationsform passer det godt til store organisationer med en høj grad af specialisering, hvor opretholdelse af værdier som ligebehandling, transparens og ansvarlighed har været centrale. Den bureaukratiske organisationsform har da også været fremhævet for sin evne til at understøtte centrale værdier, som ud over de ovennævnte inkluderer effektivitet og responsivitet. Selvom forskere har påpeget, at vi ser en "digital transformation" af offentlige organisationer, spiller bureaukratiet som organisationsform stadig en helt central rolle.

I 2019 startede vi et forskningsprojekt med fokus på, hvordan digitalisering spiller sammen med henholdsvis ledelse og faglig sparring i offentlige organisationer. I forbindelse med projektet har vi lavet feltarbejde i to statslige styrelser (hhv. Landbrugsstyrelsen og Skatte-

styrelsen), hvor ledere og medarbejdere har lukket os ind i deres – gennemdigitaliserede – hverdag. I alt har vi tilbragt over 300 timer i selskab med medarbejdere og ledere. Vi har været med på kontoret og i kantinen, og vi har deltaget i møder med både kollegaer, ledere og borgere, i mødelokaler, online, over telefonen eller i "marken". Samtidig har vi gennemført 39 kvalitative interview, herunder gruppeinterview, med i alt 49 forskellige deltagere (se også Grøn og Møller 2024).

Feltarbejdet gjorde os klogere på, hvordan ledelse og faglig sparring udspiller sig i et hybridt arbejdsliv. Det gav os samtidig et indblik i, hvordan digitaliseringen påvirker nogle af de centrale karakteristika, som Weber – og vi selv som forskere i offentlig organisation og forvaltning – forbinder med bureaukratiet. I det følgende udfolder vi, hvordan digitalisering i praksis både understøtter og udfordrer den bureaukratiske organisation, og ikke mindst hvordan de bureaukrater, hvis hverdag vi fulgte, med blik for centrale bureaukratiske værdier arbejdede hårdt for at modvirke potentielle negative konsekvenser af digitaliseringen.

## Hvordan digitalisering understøtter bureaukratiske værdier

Digitalisering muliggør, at meget store mængder sager kan behandles ens. Det understøtter, alt andet lige, bureaukratiske værdier som transparens, effektivitet og ligebehandling. I begge organisationer, hvor vi var på besøg, kørte et stort antal sager igennem de digitale systemer, og var stort set uberørte af menneskehånd eller -blik. De bureaukrater, vi fulgte og interviewede, ønskede sig ofte mere – eller måske mere præcist bedre – digitalisering. Både fordi det er effektivt, men



**Af Caroline Howard Grøn,**  
teamleder, Styrelsen for  
Uddannelse og Kvalitet, tdl.  
lektor, Kong Frederiks  
Center for Offentlig Ledelse,  
Aarhus Universitet



**Af Anne Mette Møller,**  
lektor, Institut for  
Organisation, CBS

ikke mindst fordi de digitale systemer disciplinerer ledere, medarbejdere og borgere til at gøre ting ens. Og det er godt for ligebehandling, transparens og ensartet anvendelse af generelle regler.

Vi observerede også, at medarbejderne i de to organisationer i høj grad fik frigjort deres opmærksomhed til at tage sig af de typer af sager, der ikke umiddelbart lader sig standardisere. En organisering, hvor standardopgaverne varetages af et eller flere digitale systemer, mens de mere komplicerede opgaver varetages af mennesker med både evne og mulighed for at foretage kvalificerede skøn, kan bidrage til, at ellers meget standardiserede systemer kan forblive responsive over for sager og situationer, der kræver særlige overvejelser. Men vi så ikke kun situationer, hvor bureaukratiet blev boostet af digitaliseringen.

### **Hvordan digitalisering udfordrer bureaukratiske værdier**

Med digitaliseringen opstår endnu en væsentlig aktør i bureaukratiske organisationer. Ved siden af dem, der varetager opgaveløsningen, og juristerne, der holder styr på reglerne, er vores observationer af medarbejdere og ledere fulde af interaktioner med procesejere og systemudviklere. Vi finder her et parallelt hierarki, der delvist går på tværs af det traditionelle formelle hierarki og ikke altid taler samme sprog som resten af organisationen. Det parallelle hierarki er befolket af både bureaukrater og IT-specialister. Når de møder dem, der bruger systemerne til hverdag, er der ikke altid enighed om, hvad der udgør problemer, hvordan problemer skal håndteres, og hvor hurtigt det bør gå. På samme vis er det heller ikke altid klart, hvem der egentlig kan træffe beslutninger, eller hvem der har ansvar for, at beslutninger bliver truffet. Vores analyser peger på, at ansvarsspørgsmålet ofte bliver udfordret i en slags Bermudatrekant mellem produktionen, IT og jura.

Derudover ser vi også, at mens mange processer kan digitaliseres med stor succes, er der

også ting, der ikke lader sig digitalisere helt så let. Det handler blandt andet om, at offentlige bureaukratier er organisationer, der lever i omskiftelige og delvist uforudsigelige omgivelser. Lovgivningen kan ændre sig, borgerne kan måske/måske ikke finde ud af at bruge kontaktformularen på hjemmesiden, strømmen kan svinge, digitale systemer kan blive overbelastede, og særlige app's kan være ude af funktion. Det kan også handle om dårlig datakvalitet eller om typen af sager, fx hvis kompleksitet eller sjældenhed betyder, at digitalisering af sagsbehandlingen enten er umulig eller meget omkostningsfuld i forhold til udbyttet. Vi ser med andre ord masser af eksempler på, at virkeligheden ikke helt passer ind i de digitale systemers specifikationer, og at den disciplinering, systemerne forsøger at udøve, ikke slår ensartet igennem over for alle målgrupper.

Det betyder, at der løbende er behov for parallelle systemer og ikke mindst håndteringsstrategier, hvis ikke bureaukraterne skal opleve at gå på kompromis med de bureaukratiske værdier, som de sætter højt, og som vi oplevede som en integreret del af deres faglighed.

### **Hvordan bureaukrater forsøger at modvirke de negative konsekvenser**

Grundlæggende har bureaukraterne, det vil sige de medarbejdere og ledere, vi fulgte i vores feltarbejde, en helt uundværlig rolle, hvis det digitaliserede bureaukrati skal fungere. Vi ser dem i mindst tre roller.

#### **Den digitale pedel**

En del af de medarbejdere, vi har observeret, kan ses som en slags "digitale pedeller". Det er simpelthen en del af deres funktion, at de rydder op og holder orden i og mellem digitale systemer og sikrer, at forudsætningerne for, at systemerne kan køre, er i orden. Det er både meget abstrakt og meget praktisk. Vi ser medarbejdere, der manuelt overflytter data fra et system til et andet, fordi det ikke er muligt at overføre data direkte. Vi ser medarbej-

**” De bureaukrater, vi fulgte og interviewede, ønskede sig ofte mere – eller måske mere præcist bedre – digitalisering. Både fordi det er effektivt, men ikke mindst fordi de digitale systemer disciplinerer ledere, medarbejdere og borgere til at gøre ting ens.**

dere, der arbejder på at ”tømme” gamle systemer, som ikke længere er funktionelle, men alligevel er svære at tage ud af drift, da de rummer en mængde sager, som er svære at placere andre steder. Vi ser samtidig ledere, der løbende sørger for, at der er strøm og internetforbindelse, fixer problemer med manglende adgang til software og går på jagt efter godkendte antenner, som er en forudsætning for, at billeder kan geo-tagges på den rigtige måde. Pedelopgaverne er centrale for at sikre effektiv drift.

### Den digitale detektiv

En anden vigtig rolle er rollen som ”digital detektiv”. Når en stor del af sagsbehandlingen foregår ”i systemet”, opstår der løbende behov for at kunne forstå og ikke mindst forklare, hvorfor afgørelser ser ud, som de gør, eller hvad en given borger kan forvente i relation til behandlingen af en specifik sag. Det er helt grundlæggende i forhold til at sikre transparens og retssikkerhed. Når borgerne spørger, vil bureaukraterne gerne kunne give et svar. Her ser vi medarbejdere, der går på jagt på intranettet, blandt kollegaer og andre steder i organisationen for at forstå de digitale systemer, processerne i behandlingen af borgernes sager (som til tider involverer flere kontorer eller styrelser) og ikke mindst arbejds- og ansvarsfordelingen i deres egne organisationer. Ingen af de tre ting er nødvendigvis nemme opgaver.

### Den digitale ambassadør

Endelig påtager en del af de bureaukrater, vi har observeret, sig rollen som ”digital ambassadør”. Hvor den digitale pedel skaber forbindelser mellem systemer, skaber den digitale ambassadør forbindelser mellem de mennesker, der befolker det digitaliserede bureaukrati, og særligt mellem driften og andre aktører i og uden for organisationen. En vigtig del af denne rolle består i at teste de digitale systemer, inden de tages i brug i praksis. Men rollen har også et andet centralt aspekt. Som beskrevet ovenfor har vi observeret adskillige interaktioner mellem medarbejdere, ledere, procesejere, systemejere, IT-udviklere og sågar repræsentanter for Rigsrevisionen. Her spiller medarbejderne en afgørende rolle i at forklare, hvordan de konkret behandler sagerne i systemerne, herunder hvad der faktisk kan og ikke kan lade sig gøre, og ikke mindst hvordan beslutninger truffet andre steder i organisationen kan risikere at påvirke sagsbehandlingen ”på gulvet”. Nogle beslutninger kan fx have som utilsigtet konsekvens, at borgerne i praksis vil blive behandlet ulige. Her ser vi, at medarbejdernes input som digi-

tale ambassadører udgør en vigtig brik i at sikre, det ikke sker.

### Hvilke vigtige lektier tager vi med fra vores undersøgelse?

Vores undersøgelse understreger, at digitaliseringen både booster og udfordrer bureaukratiet som organisationsform. Hvis demokratiske og bureaukratiske værdier skal sikres i praksis, kræver det, at de mennesker, der befolker bureaukratiet, bureaukraterne, påtager sig en vigtig opgave. Rollerne som digitale pedeller, detektiver og ambassadører er vigtige, og derfor er det også vigtigt, at de bliver påskønnet og anerkendt – ikke af mindst af dem, der sidder højere oppe i hierarkiet, for hvem dette arbejde let kan blive usynligt. Man kan sige, at de bureaukrater, vi har observeret, på mange måder er bureaukratiets beskyttere.

Vi skal derfor også interessere os for, hvordan vi sikrer, at de, der rekrutteres til digitaliserede offentlige bureaukratier, forstår de værdier, organisationerne skal opretholde, og både har motivation for og kompetencer til at udfylde den vigtige opgave, de står overfor. Det kræver et stærkt bureaukratisk etos, som vi ikke kan tage for givet, hverken blandt medarbejdere, ledere eller IT-udviklere. Selvom det ikke lyder så glamourøst at være digital pedel, så er det netop den type arbejde, digitaliserede bureaukratier er helt afhængige af.

Vores undersøgelse understreger også en anden vigtig pointe, når vi ser på det digitaliserede bureaukrati. Nemlig at det er under konstant ombygning. Vi ser ikke mange systemer, som ikke til stadighed udvikles, forbedres, brydes ned, genstartes osv. Når vi taler om digitaliseringsprojekter kommer vi ofte til at behandle det som noget, der er færdigt, når systemet er taget i anvendelse. Vores undersøgelse understreger, at det ikke nødvendigvis er en god måde at anskue det på. I stedet ser vi digitale systemer, der konstant er i proces, hvor udvikling og vedligehold spiller sammen, og hvor arbejdsdelingen mellem mennesker og maskiner konstant må genovervejes og forhandles.

### Litteratur

Grøn, Caroline Howard og Anne Mette Møller. 2024. *Public Bureaucracy and Digital Transformation: Structures, Practices and Values*. Cham: Springer Nature Switzerland. doi:10.1007/978-3-031-67864-6.

” Vores analyser peger på, at ansvarsspørgsmålet ofte bliver udfordret i en slags Bermudatrekant mellem produktionen, IT og jura.

# 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 forsvarets 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 oo’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 debattmøder. Senest, i samarbejde med DJØF, et velbesøgt debattmøde 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**



**B** **POST**  
**PP** DANMARK**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 #3 – DECEMBER 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.