

# Krisepolitisk aktivisme: Dansk forsvarspolitik i en ny sikkerhedspolitisk æra

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

*Den sikkerhedspolitiske udvikling siden 2022 har medført omfattende forandringer af dansk forsvarspolitik. Mens der træffes store beslutninger om finansiering, materielanskaffelser, NATO-bidrag og andet, er der begrænset fokus på, hvad udviklingen betyder for den underliggende organisering og styring af forsvarspolitikken. Denne artikel undersøger, hvordan de forsvarspolitiske processer ændres og påvirkes i takt med omkalfatringen af dansk og europæisk sikkerhed. Med udgangspunkt i en nordisk sammenligning, der tydeliggør det særlige ved de danske processer, viser artiklen, at fire tendenser*

*præger organiseringen og styringen af forsvarsområdet i Danmark: en ny krisepolitisk aktivisme, der væver forsvars- og udenrigspolitikken sammen i bestræbelserne på at håndtere kriser, vise handlekraft og agere hurtigt, grundlæggende ændringer af de forsvarspolitiske styringslogikker, en overbelastning af systemets centrale aktører samt magtforskydninger, der udfordrer den demokratiske forankring af forsvarspolitikken. Dansk forsvarspolitik præges endnu mere end tidligere af en række uklarheder og en begrænset infrastruktur til at understøtte de politiske processer.*

Der er siden 2022 sket to afgørende forandringer i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. For det første er forsvars- og sikkerhedspolitikken flyttet ind i centrum af dansk politik. Den forværrede sikkerhedspolitiske situation var en væsentlig del af rationalet for flertalsregeringen, som blev dannet i december 2022, og der er siden da blevet brugt ualmindeligt meget tid og opmærksomhed på området, nationalt såvel som udenrigspolitisk. Forsvar og sikkerhed fylder også i mediebilledet og – i højere grad end tidligere – på vælgernes dagsorden (Carlsen, 2025).

For det andet har de politiske beslutningstagere ændret deres overordnede tilgang til forsvarsområdet. Det politiske ønske er, at der skal opbygges et slagkraftigt nationalt forsvar, der kan forsvare Kongeriget Danmark og danske interesser i regi af NATO's kollektive forsvar og afskrækkelse. Fra at være underlagt besparelseskrav og en styringslogik, hvor andre hensyn ofte vejede tungere end forsvarets styrke og robusthed, er logikken nu omvendt: Man skal fra politisk side skabe de rammer, der bedst muligt sikrer en hurtig og omfattende opbygning af forsvaret, selv hvis det ikke er økonomisk efficient og kan have negative følgevirkninger på andre områder. Tilgangen krystalliseres i statsminister Mette Frederiksens ”køb, køb, køb”-besked rettet mod Forsvaret og forsvarschefen (Statsministeriet, 2025).

De to forandringer afspejles i en række store beslutninger og tiltag. Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine var et vendepunkt for Danmark (Kristensen og Byrjalsen, 2022). Allerede den 6. marts 2022, knap to uger efter invasi-

**NIELS BYRJALSEN**

Forsker, Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, niby@ifs.ku.dk

onen, indgik den daværende socialdemokratiske ét-partiregering sammen med Venstre, SF, Radikale Venstre og Konservative et nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik. Aftaleparterne var enige om, at der skulle ske et ”historisk løft af Forsvaret” og anbefalede samtidig en afskaffelse af Danmarks EU-forsvarsforbehold (Regeringen, 2022). 66,9 pct. af vælgerne stemte for afskaffelsen ved den efterfølgende folkeafstemning den 1. juni 2022. Siden fulgte i juni 2023 et nyt tiårigt forsvarsforlig (2024-2033), der indebar massive investeringer i dansk forsvar og sikkerhed, og i februar 2025 etableringen af en Accelerationsfond med omfattende yderligere investeringer samt en ”organisationstilpasning” med et større ansvar givet til forsvarschefen (Forsvarsministeriet, 2025). Dertil kommer andre store beslutninger og tiltag, inkl. oprettelsen af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, en bilateral forsvarsaftale med USA, som giver amerikanerne adgang til militære områder på dansk territorium, en lang række forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejder med Ukraine, et intensiveret politisk og militært samarbejde i Norden og Østersøregionen og dyb involvering i EU’s nye indsatser på det forsvarsindustrielle område.

Konkret har forsvarspolitikken siden 2022 bl.a. udmøntet sig i beslutninger om materielanskaffelser, værnepligt, omorganisering og omplacering af danske militære enheder, forsvarsteknologisk forskning og udvikling samt øget militær tilstedeværelse i Arktis. Samtidig er den økonomiske ramme vokset ad flere omgange, senest med udmeldingen om, at Danmark varigt vil anvende 3,5 pct. af BNP på forsvar fra 2030 (Forsvarsministeriet, 2026).

De store forandringer og investeringer sker på et politikområde, der er notorisk svært at styre – understreget i en lang række kritiske beretninger fra Rigsrevisionen – og som nu også er præget af en mere ustabil og uforudsigelig international situation, ikke mindst angående NATO og forholdet til USA.

Mens de vedtagne beslutninger er synlige for enhver, er der en mere begrænset forståelse af, hvilken betydning udviklingen har for den underliggende organisering og styring af forsvarspolitikken. Det er denne betydning, som er afgørende for, om og hvordan forsvarspolitikken kan komme til at virke effektivt – og om den demokratiske kontrol med forsvarsområdet fungerer.

I denne artikel undersøger jeg derfor, hvordan de forsvarspolitiske processer påvirkes af de forandringer, der er sket siden 2022, samt hvilke konsekvenser dette kan have. Med forsvarspolitiske processer menes de politiske og administrative processer, der vedrører opbygningen, organiseringen og anvendelsen af dansk forsvar. Det analytiske fokus er især på forsvarsforligsprocessen, som er omdrejningspunktet for dansk forsvarspolitik, og på relationerne imellem de aktører i statsapparatet, der er med til at rammesætte, forhandle, implementere og kontrollere forsvarsforliget.<sup>1</sup>



## Den centrale pointe er, at forandringerne er så omfattende, at de rykker ved de underliggende logikker og dynamikker i de forsvarspolitiske processer

Artiklen kan dermed læses som en foreløbig og fremadrettet diagnose af de danske forsvarspolitiske processer fire år efter Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine. Den centrale pointe er, at forandringerne er så omfattende, at de rykker ved de underliggende logikker og dynamikker i de forsvarspolitiske processer, herunder spørgsmål om styring og strategisk kultur, magtforhold internt i centraladministrationen og mellem Folketinget og regeringen samt systemets evne til at absorbere pres og levere på det store og vedvarende ønske om beslutninger og handlekraft.

I det første afsnit nedenfor analyserer jeg forsvarspolitikken organisering i Danmark. Jeg sammenligner den danske forligsmodel med organiseringen i Norge, Sverige og Finland. Derefter udfolder jeg, hvordan forsvarspolitik nødvendigvis må ses i relation til både udenrigspolitik, indenrigspolitik og forsvarsplanlægning. I det følgende afsnit diskuterer jeg fire konsekvenser af den forsvars- og sikkerhedspolitiske udvikling siden 2022 for organiseringen og styringen af de forsvarspolitiske processer: en overgang til *krisepolitisk aktivisme* som den gennemgående forsvars- og sikkerhedspolitiske tilgang, ændringer i de logikker, som dansk forsvar styres efter, en risiko for overbelastning af de centrale forsvarspolitiske aktører samt magtforskydninger, der udfordrer den demokratiske forankring af forsvarspolitikken. Afslutningsvis konkluderer jeg ved at fremhæve en række uklarheder om forsvarspolitisk strategi, ansvar og styring samt problemer med den forsvarspolitiske infrastruktur, der tilsammen udfordrer de forsvarspolitiske processer i Danmark.

### Forsvarspolitikken organisering

Den offentlige politik i Danmark udformes på mange områder i den tradition, der kaldes *forligsparlamentarisme*. Christensen (2024) beskriver forligsparlamentarisme som ”en praksis, hvor ny og ændret politik bliver fastlagt gennem aftaler mellem den siddende regering og dens ministre og partier i Folketinget, som tilsammen har et flertal”. Dette gælder også på forsvarsområdet, hvor forsvarsforliget er omdrejningspunktet for den førte politik.

Forsvarsforligsprocessen kan anskues som tredelt (Byrjalsen et al., 2026). Først rammesættes og forberedes en ny aftale. Dette indebærer interne forhandlinger i regeringsudvalgene og på tværs af ministerier og myndigheder. Regeringen laver derudfra et grundrids af en aftale og sonderer det politiske terræn for at afklare, hvilke partier der vil stå bag en sådan aftale. Dernæst leder forsvarsministeren forhandlingen af selve aftaleteksten, og de regerings- og oppositionspartier, der kan nå til enighed, udgør forligskredsen for den nye forligsperiode. Endelig er der en implementeringsfase, hvor regeringen har ansvar for at føre den politiske aftale ud i livet, mens Folketinget – og dermed reelt oppositionen – har ansvar for at kontrollere regeringens magtudøvelse.

Ved indgåelsen af det nuværende forsvarsforlig ændrede regeringen forligsmodellen. Før var forsvarsforligene typisk ”færdige” aftaler gældende i fem eller seks år. Den nuværende model omfatter en indledende tiårig økonomisk rammeaftale (2024-2033), som så videreføres i mere substantielle del-aftaler. Selv om forberedelse, forhandling og implementering dermed blandes mere sammen end tidligere, er grundstrukturen i den forsvarspolitiske beslutningsproces den samme: Regeringen og centraladministrationen driver forsvarspolitikken sammen med forsvarsforligskredsen.

### **Den danske proces i nordisk kontekst**

Den danske organisering af forsvarspolitikken har nogle karakteristika, som står tydeligt frem, hvis man sammenligner med processerne i de andre nordiske lande (ibid.). Ligesom i Danmark er forsvarspolitik i Norge, Sverige og Finland konsensuspolitik. Det vil sige, at den til enhver tid siddende regering bestræber sig på at nå en bred enighed om forsvarspolitikken, først og fremmest blandt de politiske partier, og derudover i samspil med væsentlige samfundsaktører, herunder Forsvaret, industrien og interesseorganisationerne. Det er dog særligt for Danmark, at denne konsensus er forankret i forligskredsen.

I Norge, Sverige og Finland er forsvarsaftalerne regeringsudspil, som behandles separat i det pågældende lands parlament. Det betyder, at konsensusdannelsen foregår i den almindelige interaktion mellem regering og parlament.<sup>2</sup> Dermed er forsvarsudvalgene – og i Norges tilfælde det samlede udenrigs- og forsvarsudvalg – det centrale forum for den politiske stillingtagen til forsvarspolitiske spørgsmål.

I Danmark foregår drøftelserne og beslutningsprocesserne derimod i forligskredsen. Møderne er lukkede og afholdes rent fysisk i Forsvarsministeriet, og de er baseret på en fortrolighed blandt parterne, hvilken selvsagt ikke inkluderer de partier, som står uden for forligskredsen. Møderne er ikke formelt en del af den parlamentariske proces. Det betyder bl.a., at man ikke per automatik kan få indsigt i, hvad der drøftes og hvilke spørgsmål der stilles til forsvarsministeren og myndighederne – samt hvilke svar der gives. Organiseringen gør det alt andet lige vanskeligere for offentligheden at vurdere, hvem der har ansvaret for hvad, samt hvilken kontrol der reelt føres.

Sammenvævningen af regeringens og Folketingets magt i forsvarsforligskredsen medfører også, at forsvarsudvalget (formelt Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget) – som selvstændig parlamentarisk aktør – står i en svagere position i Danmark end i de andre nordiske lande. Da størstedelen af forsvarsudvalgets medlemmer også er repræsenteret i forligskredsen, og da regeringen kan bruge forligskredsen som det primære forum for politiske drøftelser med det parlamentariske flertal, kan der opstå en dynamik, hvor flertallet opfatter forligskredsen som deres egentlige maskinrum og udvalget som mere eller mindre overflødig. Denne dynamik forstærkes af, at der i Danmark tilbydes relativt begrænset faglig støtte og rådgivning til de

forsvarspolitiske parlamentarikere fra såvel Folketinget som partiernes egne stabe (ibid.), samt at folketingsmedlemmernes arbejdsvilkår generelt er udfordrende, bl.a. på grund af det høje antal udvalgsposter per medlem (Husted, 2024; Pedersen et al., 2025).

To yderligere – og forbundne – forhold adskiller organiseringen af dansk forsvarspolitik fra organiseringen i de andre nordiske lande. For det første er den danske proces præget af en lav grad af formalisering. Hvor der i Sverige og Finland f.eks. er faste mekanismer, som involverer parlamentarikerne i forberedelsen før og evalueringen efter forsvarsaftalerne, foregår dette i Danmark *ad hoc* og uformelt, hvis overhovedet. I både Norge, Sverige og Finland er det en del af den formelle proces, at forsvarsudvalgene producerer omfattende dokumenter, som indgår i den politiske proces og giver indsigt i udvalgenes syn på den førte politik. I Danmark producerer forsvarsudvalget ingen tilsvarende dokumenter i forbindelse med forsvarsforliget. Også i det formelle kontrolarbejde er der i de andre nordiske lande flere muligheder for forsvarsudvalgene. De kan bl.a. høre embedsfolk og myndigheder direkte, i stedet for at al formel interaktion skal gå igennem forsvarsministeren.

For det andet synes den danske proces at være mere lukket end i de andre nordiske lande. Dette hænger sammen med forligskonstruktionen og den lave grad af formalisering, som lavpraktisk begrænser den offentlige videns- og meningsudveksling om forsvarspolitiske spørgsmål. Samtidig er der i Danmark en politisk og administrativ kultur, som tilskynder til fortrolighed blandt, loyalitet (fra embedsværk og myndigheder) over for og tillid (fra befolkningen) til magthaverne frem for brede, offentlige substans-debatter om forsvarspolitiske spørgsmål. Kulturen medfører derudover, at mange af de personer, der har adgang til relevant viden om forsvarsområdet – herunder embedsfolk i ministerier og underliggende myndigheder – ikke må, kan eller vil dele ud af denne viden.

### **Forsvarspolitik imellem indenrigspolitik, udenrigspolitik og forsvarsplanlægning**

Forsvarspolitikken foregår ikke i et vakuum. Hvis man vil forstå betydningen af de igangværende forandringer, må man derfor have blik for, hvordan det forsvarspolitiske maskineri er en del af et større hele. Her er det nyttigt at skelne mellem koblingerne til hhv. indenrigspolitik, udenrigspolitik og forsvarsplanlægning.

*Indenrigspolitik.* På nogle måder er forsvarspolitik et politikområde som andre i indenrigspolitikken. Det er underlagt almindelige styrings- og kontrolmekanismer, herunder bl.a. Finansministeriets økonomistyring, Justitsministeriets juridiske kontrol med den førte politik, Rigsrevisionens kontrol på vegne af Folketinget samt godkendelse af aktstykker i Folketingets Finansudvalg i forbindelse med større enkeltstående bevillinger, f.eks. ved materielanskaffelser. Der er også almindelig interessevaretagelse på forsvarsområdet, som når politikere arbejder for, at en kaserne eller et skibsværft skal placeres i deres

valgkreds – eller at en flyvestation med tilhørende støjgener eller en våbenfabrik med tilhørende borger-bekymringer ikke skal. Forsvarsindustrien og en række konsulentvirksomheder arbejder for at varetage økonomiske interesser. Og forsvarspolitiske spørgsmål indgår i det almindelige politiske spil: i studiehåndter, i valgkampe, i regeringsdannelser osv.

## ➤ Debatten på forsvarsområdet er mere fragmenteret, og der er større usikkerhed om, hvem der taler fra hvilket vidensgrundlag og med hvilken autoritet

På andre måder er forsvarspolitik særegent (Byrjalsen et al., 2024). Forsvaret har en særlig status i samfundet, dels pga. dets ansvar og opgave, dels af historiske og kulturelle årsager. Samtidig er den vidensasymmetri, der altid findes mellem fagprofessionelle og politiske beslutningstagere, efter alt at dømme større på forsvarsområdet (Kristensen, 2013; Byrjalsen et al., 2026). Der er meget klassificeret information, og ”forsvarsviden” har ofte hverken karakter af almen eller evidensbaseret viden. Dette gør den offentlige debat anderledes på forsvarsområdet sammenlignet med mere ”almindelige” politikområder. Debatten på forsvarsområdet er mere fragmenteret, og der er større usikkerhed om, hvem der taler fra hvilket vidensgrundlag og med hvilken autoritet. Dertil kommer, at forsvarsområdet er omgærdet af en vis hemmeligholdelse og afstand til den brede offentlighed: Der er fysiske afspærringer, som blokerer for adgang til Forsvarets anlæg, og der er en geografisk afstand til en betydelig del af Forsvarets aktiviteter, som foregår til søs, i luften og i andre lande i forbindelse med danske bidrag til internationale missioner og operationer.

Den måske vigtigste forskel til resten af indenrigspolitikken ligger i et paradoks: Forsvar og sikkerhed er ultimativt forudsætningskabende for al anden politik, men det er svært at vurdere effekten og relevansen af den førte forsvarspolitik, fordi man sjældent kan se og måle, om politikken er medvirkende til at skabe det tilstræbte resultat, nemlig afskrækkelse, national sikkerhed og fred. Denne dobbelthed påvirker den politiske dynamik. Nogle gange kan forsvarsmæssige hensyn begrunde, at man tilsidesætter andre tungtvejende hensyn. Men samtidig kan man – med rette – udfordre den førte forsvarspolitik fra mange vinkler, fordi grundlaget for, hvad der udgør ”god” politik (*policy*) på området, er meget usikkert.

*Udenrigspolitik.* For en småstat som Danmark er internationale forhold rammesættende for forsvarspolitikken, og det skaber en naturlig forbindelse mellem forsvarspolitik og udenrigspolitik. Det er lovbestemt, at Forsvaret arbejder ”som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker”, og NATO’s planer, krav og forventninger betragtes som afgørende styringsparametre i dansk forsvarspolitik.<sup>3</sup> Også EU har stigende betydning på forsvarsområdet, ikke mindst i spørgsmål om forsvarsindustri og forsvarsteknologi. Rammesætningen kommer også fra bi- og minilaterale samarbejder, herunder især med USA, de større europæiske allierede (Storbritannien, Tyskland og

Frankrig) samt de nordiske og baltiske lande. Når amerikanerne f.eks. lægger vægt på *multidomain operations*, smitter det direkte af på dansk forsvarspolitik. Og når de nordiske regeringsledere beslutter at intensivere samarbejdet om forsvaret af Norden, har det konkret betydning for den forsvarspolitik, der kan føres.

Forbindelsen går også den anden vej. Forsvarspolitikken former det militære magtinstrument i statens værktøjskasse, og dette instrument kan anvendes udenrigspolitisk. F.eks. kan småstater som Danmark bruge militære bidrag i internationale operationer og missioner som en adgangsvej til international status og prestige (Græger, 2015; Jakobsen et al., 2018). Det gælder også, når forsvar indgår i det diplomatiske spil. Det er således ikke svært at se, at oprustningen og det øgede militære aktivitetsniveau i Arktis er et led i den diplomatiske slagudveksling med USA om Grønland (Christensen, 2026).

Koblingen mellem det forsvarsmæssige og det internationale skaber snitflader og overlap. Forsvaret indgår i den diplomatiske praksis gennem møder på militært niveau, militære udstationeringer og militær repræsentation i en række lande og internationale organisationer (bl.a. i form af forsvarsattachéer). Forsvarsministeriet laver forsvars- og sikkerhedspolitik, Udenrigsministeriet laver udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Statsministeriet laver lidt af det hele – og leder og samler desuden trådene. Også andre ministerier – ikke mindst Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, Justitsministeriet og Erhvervsministeriet – beskæftiger sig med spørgsmål, der ligger i overlappet mellem forsvarspolitik og udenrigspolitik.

Både internationalt og i den danske politiske og administrative organisering giver koblingen til det udenrigspolitiske område forsvarspolitikken en ekstra dimension – og øger behovet for koordinering og samarbejde.

*Forsvarsplanlægning.* Forsvarspolitik er selvsagt også koblet med forsvarsplanlægning. Forsvarsplanlægning kan forstås som en strategisk praksis, hvor et land træffer beslutninger om dets fremadrettede militære styrker, kapaciteter og styrkeprofil (Breitenbauch og Jakobsson, 2018).

Forsvarsplanlægning er i en vis forstand en administrativ proces, der både former forsvarspolitikken (som når militære analyser og planer lægges til grund for politiske beslutninger) og formes af forsvarspolitikken (som når politiske aftaler skal udmøntes i konkrete valg på militært niveau). Dette samspil kommer rent fysisk til udtryk ved placeringen af Forsvarsministeriet og Forsvarets ledelse på samme adresse i København. Forsvarsplanlægningen foregår derudover nationalt på tværs af Forsvarets forskellige myndigheder og instanser, og internationalt i regi af NATO's forsvarsplanlægningsproces.

Forsvarsplanlægning er imidlertid også i sig selv politisk. Der er politiske antagelser og opfattelser vævet ind i spørgsmål om, hvordan man bør organisere sit militære forsvar, og de "administrative" valg, der foretages, har konsekvenser for forskellige interessenter og dele af samfundet. Selve det praktiske ar-

bejde med at planlægge forsvar er ligeledes udtryk for politiske dynamikker, f.eks. i form af værnsvivalisering i beslutninger om dansk forsvar (Larsen, 2012) og uenigheder mellem allierede lande i fastlæggelsen af NATO's styrkemål (Perot, 2025).

Der er med andre ord en indbygget uklarhed om, hvorfra forsvarspolitisk og militær autoritet og beslutningskraft udgår, og om, hvad der udgør hhv. militærfaglighed, planlægning, administration og politik i det forsvarspolitiske maskinrum.

Generelt betyder koblingerne til indenrigspolitik, udenrigspolitik og forsvarsplanlægning, at de forsvarspolitiske processer altid udfolder sig i relation – og ofte i et spændingsforhold – til andre væsentlige processer i dansk politik og forvaltning. Det er også tilfældet med de igangværende forandringer.

## Forsvarspolitiske konsekvenser af den sikkerhedspolitiske udvikling

Der er i skrivende stund gået ca. fire år, siden Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine igangsatte en kaskade af forandringer i dansk forsvarspolitik. Selv om det ikke er sikkert, at politikken har fundet et nyt ”stabilt leje”, tegner der sig et stadigt klarere billede af, hvilken betydning forandringerne har og kan få for de forsvarspolitiske beslutningsprocesser. Jeg forklarer her de fire vigtigste konsekvenser.

### **Krisepolitisk aktivisme**

Den første konsekvens vedrører forsvarspolitikens voksende generelle betydning i dansk politik. Den forværrede europæiske og danske sikkerhedspolitiske situation – først et resultat af Ukraine krigen, og sidenhen forstærket af Trump-administrationens udenrigs- og sikkerhedspolitik – medfører et konstant fokus på forsvarsområdet. Forsvarspolitikken skal både forholde sig til militære trusler, hybride trusler og andre sikkerhedspolitiske udfordringer, der alle tager til i styrke. I samme bevægelse flyder den ”snævre” forsvarspolitik (som forhandlet i forsvarsforliget) mere og mere sammen med bredere sikkerhedspolitiske dagsordener angående digitalisering, teknologisk suverænitet, forsyningssikkerhed, energipolitik, industripolitik, udviklingspolitik og andet.

➤➤ **Opfattelsen iblandt beslutningstagerne af at stå over for den mest udfordrende og truende internationale situation i årtier afføder en tilgang, man kan kalde *krisepolitisk aktivisme*.**

I de første to årtier efter Den Kolde Krigs afslutning handlede Danmarks udenrigspolitiske aktivisme om at imødekomme især amerikanske forventninger om, at dansk forsvar kunne og ville bidrage til globale og amerikanske dagsordener (Wivel, 2020). Efter 2014 fik udenrigs- og sikkerhedspolitikken ifølge Pedersen (2023) karakter af en ”balancerende aktivisme” med fokus på

regionale trusler fra især Rusland og håndteringen af et ændret alliancepolitisk pres.

Den krisepolitiske aktivisme indebærer endnu en forskydning. For det første destabiliseres de bærende internationale søjler under dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik helt grundlæggende, fordi der med Trump-administrationen er skabt stor usikkerhed om, hvorvidt USA fortsat og fremadrettet kan ses som en europæisk allieret. For det andet er der i højere grad end tidligere en akut fornemmelse af fare – tydeligst illustreret i debatterne om, hvornår Rusland kan være klar til krig med NATO-lande. Opfattelsen er, at der for at imødegå truslerne skal handles hurtigt på mange dagsordener, samtidigt og over mange år. For det tredje indlejres alle forsvarspolitikens elementer i den aktivistiske tilgang. Hvor den militære aktivisme før mest handlede om, hvad Danmark gør internationalt, handler det i stigende grad også om alt det, der foregår på ”hjemmefronten”.

Den altomfattende og vedblivende krisefornemmelse bliver altså det gennemgående udgangspunkt for forsvarspolitikken. Svaret på fornemmelsen synes at være en intensivering af den danske aktivisme, hvor forsvars- og udenrigspolitikken væves sammen i konstante bestræbelser på at håndtere kriser, vise handlekraft, agere hurtigt og forberede sig på en yderligere forværring af sikkerhedssituationen.

Det ses f.eks. i Grønlandskrisen og i Danmarks multidimensionelle samarbejde med Ukraine. Det ses også i lovforslaget fra 2025 om, at regeringen skal have vidtrækkende beføjelser vedrørende ”bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål”, herunder muligheder for at fravige anden lovgivning og begrænse klageadgang (Folketinget, 2025). Forslaget vurderes nødvendigt på grund af et forværret internationalt trusselsbillede. Endelig ses det også i principbeslutninger om komplekse militærstrategiske spørgsmål som anskaffelse af langtrækkende, ”offensive” våben – det såkaldte paradigmeskifte fra 2025 – samt det strategiske samarbejde med Frankrig vedrørende nuklear afskrækkelse, annonceret i 2026.

Der forekommer at være en hidtil uhørt *sense of urgency* i den del af centraladministration, som beskæftiger sig med forsvars- og sikkerhedspolitiske emner. Og politisk synes konflikten mellem regerings- og oppositionspartier i mange tilfælde at handle om, hvem der forsinker processerne mest. Over tid kan tilgangen sætte sig i den strategiske kultur.

Den krisepolitiske aktivisme løfter forsvar og sikkerhed op på den politiske dagsorden, som da Danmark gjorde området til topprioriteten for EU-formandskabet i efteråret 2025. Udviklingen giver Forsvarsministeriet en større tyngde i centraladministrationen og gør forsvarsforligskredsen til et endnu vigtigere politisk forum. Men udviklingen øger efter alt at dømme også topstyringen og involveringen i forsvarspolitiske spørgsmål fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet og de ledende regeringsudvalg.

## **Ændrede styringslogikker**

Der er fra politisk hold signaleret et skifte i styringslogikken på forsvarsområdet. En væsentlig komponent i dette skifte er overgangen fra økonomisk efficiens til hastighed som det vigtigste pejlemærke – og dermed til en større accept af risici og fejl. Som statsministeren sagde på pressemødet ved lanceringen af Accelerationsfonden, så skal man nu ”til at acceptere, at når ting går hurtigt, ja, så stiger risikoen også for, at der opstår fejl” (Statsministeriet, 2025). Konkret betyder det ikke bare en accept af, at Forsvaret og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse får videre beføjelser til at handle hurtigt på de nationale og internationale forsvarsmarkeder, men også at man på hele forsvarsområdet overgår fra en bundlinje-styret logik, hvor intet gøres, før det er absolut nødvendigt (”just in time”), til en parathedsløse (”just in case”), hvor der hurtigst muligt skal træffes beslutninger, fyldes lagre op, uddannes og ansættes folk osv.

I alliancepolitisk sammenhæng indebærer ændringen en intensivering af en bevægelse, som har været undervejs i nogle år: fra en relativt *laissez faire* dansk indstilling til NATO's krav og mål til en mere fokuseret prioritering af snarest muligt faktisk at kunne leve op til disse krav og mål. Det gælder de overordnede mål for størrelsen af forsvarsudgifterne, hvor Danmark efter planen allerede fra 2030 varigt kommer til at leve op til 3,5 pct.-målet – fem år før NATO's aftalte målsætning (Forsvarsministeriet, 2026). Det gælder også de specifikke styrkemål, Danmark får fra alliancen, hvilket bl.a. tydeligt fremgår af de politiske aftaler, der er indgået på forsvarsområdet siden 2023.<sup>4</sup>

Der er med andre ord lagt forøgede forventninger om handlekraft ind i de forsvarspolitiske beslutningsprocesser. Samtidig skabes en større fleksibilitet for Forsvarsministeriet og Forsvaret, dels over for den økonomiske styring, dels i form af mulighederne for løbende at skifte kurs, herunder i forhandlingerne af delaftaler under forsvarsforliget.

## **Overbebyrdede aktører**

Meget tyder på, at de forsvarspolitiske processer bliver mere komplekse, travle og svære. På tværs af forsvarspolitikken organisationer og niveauer vokser mængden af information, faktorer, aktører og spørgsmål, man skal forholde sig til. Samtidig blander den nye forsvarsforligsmodel forberedelse (af kommende aftaler og beslutninger), forhandlinger, implementering og kontrol mere sammen (Byrjalsen et al., 2026). Det er sandsynligt, at de centrale aktører er overbebyrdede.

Forsvarsministeriet skal på de mange områder, som nu bringes i spil, producere analyser, politikudvikle, forhandle med forligskredsen, besvare spørgsmål fra Folketinget og offentligheden – og tilmed fortsat drifte den forsvarspolitiske maskine. Derudover er ministeriet forsvarspolitisk knudepunkt i tre retninger: ”opad” til regeringen, Statsministeriet og NATO, ”sidelæns” til især Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab og ”nedad” til de underordnede

forsvarsmyndigheder. Det indebærer store mængder planlægning, mødeaktivitet, koordination og kommunikation. Alt dette foregår, uden at Forsvarsministeriets grundlæggende arbejdsbetingelser er blevet væsentligt forbedrede, f.eks. med hensyn til antallet af medarbejdere.

Forsvaret er sandsynligvis også overbebyrdet. Man skal konstant levere ind i de mange politiske og administrative processer og implementere de mange vedtagne beslutninger. På samme tid skal man ændre mindset (Byrjalsen og Tetzlaff, 2024) og foretage grundlæggende omorganiseringer i en udfordrende kontekst, hvor både trusselbilledet og allianceforholdene er i forandring, og hvor de politiske rammebetingelser på forsvarsområdet ofte skaber hindringer for at nå de politiske målsætninger på selvsamme område. De store opgaver skal endda løses fra et erkendt udgangspunkt af, at Forsvaret er nedslidt efter mange års besparelser.

Forsvarspolitikere går ikke fri. De skal følge med i og forsøge at forstå de mange udviklinger og konkrete spørgsmål. De skal forhandle, træffe beslutninger og føre kontrol med de beslutninger, som mange af dem via forligskredsen selv er med til at træffe. Og de skal lave arbejdet uden megen støtte, mens de udfylder andre ordførerposter, laver partipolitik, varetager deres vælgers interesser, deltager i den offentlige debat og (måske) forsøger at positionere sig til at blive valgt igen.

### **Magtforskydninger og demokratisk forankring**

Magtdynamikkerne forandres på to forbundne måder, der begge udfordrer den demokratiske forankring af dansk forsvarspolitik.

Forandringerne indebærer først og fremmest en forskydning af den forsvarspolitiske magt længere væk fra Folketinget. Hastigheden og omfanget af beslutningerne kræver stærke bureaukratiske organisationer og netværk af aktører med relevant viden og kompetence. Disse organisationer og netværk findes primært i ministerierne og myndighederne. Ligesom på andre områder flyttes mere af det reelle politiske arbejde – og dermed magten og indflydelsen – således ind i de interne regeringsudvalg og -processer (Christensen og Mortensen, 2023).

### **➤➤ Forandringerne indebærer først og fremmest en forskydning af den forsvarspolitiske magt længere væk fra Folketinget**

Samtidig flytter noget af indflydelsen også i andre retninger, hvor det er endnu vanskeligere for Folketinget, vælgerne og offentligheden at holde nogen til ansvar: mod Forsvaret og forsvarsindustrien (der på hver deres måde besidder meget af den nødvendige fagspecifikke viden) og mod de policyprofessionelle i interesseorganisationer, tænketanke og konsulentvirksomheder (Poulsen og Aagaard, 2020), der besidder ressourcer og kompetencer, som vurderes nødvendige i den nu opskalerede og hastigere policyproces på forsvarsområdet.

Politikerne i Folketinget får derimod potentielt sværere ved at gøre sig gældende. Forsvarsforligskredsen er de folkevalgtes adgangsbillet til indflydelse. Men forligskredsen er ikke en Folketingsmekanisme, og den giver ikke politikerne mulighed for at styre, hvad der skal tales om, på hvilke præmisser og med hvilken offentlighed. Den nye forligsmodel gør forligskredsen til en slags arbejdende bestyrelse i forsvarspolitikken, og noget tyder på, forsvarsudvalgsarbejdet af samme grund nedprioriteres (Byrjalsen et al., 2026). Magten flytter således fra forsvarsudvalget (og dermed Folketinget) til forsvarsforligskredsen (og dermed i retning af regeringsarbejdet).

Den anden forandring handler om den ændrede offentlighed omkring forsvarspolitikken. De mange beslutninger og de store investeringer medfører et øget fokus på forsvarsområdet, herunder fra medierne, Rigsrevisionen og en række aktører, som gerne vil mene noget (mere) om eller tjene noget (mere) på udviklingen.

Parallelt hermed øges lukketheden imidlertid. Det ses f.eks. i en øget hemmeligholdelse af NATO's styrkemål for Danmark og i en række forskellige spørgsmål om Forsvarets tilstand og opbygning, herunder med hensyn til IT-systemer, F-35-kampfly, droneaktiviteter mv. Det ses også i en øget bekymring for og tilbageholdenhed med udveksling af information og fri debat, herunder i relation til strategiske emner som Vestens relation til Rusland samt spørgsmål om Grønland og NATO's fremtid.

Den øgede lukkethed gør det vanskeligere at gennemskue de forsvarspolitiske beslutningsrationaler, de underliggende processer samt magtrelationerne blandt de aktører, som er involverede i forsvarspolitikken. Der kan dermed opstå et større *gap* mellem den reelle debat, der foregår i det administrative system og iblandt de (få) involverede politikere, og den offentlige debat, som godt nok har fokus på forsvarsområdet, men som baseres på et mere begrænset og fragmenteret vidensgrundlag.

Dette er fra et demokratisk perspektiv problematisk, fordi det forringer beslutningstagernes evne til at have en meningsfuld og konstruktiv interaktion om forsvarspolitikken med det omgivende samfund. Ultimativt kan det svække det feedback-loop, som dels skal give vælgerne mulighed for at signalere deres ønsker til politikerne, bl.a. om den økonomiske prioritering af forsvar over for velfærd og andre hensyn, dels skal give magthaverne mulighed for at forklare deres forsvarspolitik til vælgerne.

## Uklarhedsproblemer og infrastrukturproblemer

Afslutningsvist kan man fremhæve to tværgående sæt af problemer, der gennemsyrrer de forsvarspolitiske processer i det – for Danmark – mere udfordrende internationale landskab, som tegner sig.



## Manglen på eksplicite strategier er muligvis *by design* – et forsøg på at fastholde manøvrerum eller øge hastigheden i beslutnings- og implementeringsprocesserne. Men manglen skaber uklarhed om forsvarspolitikens mål og midler

Forsvarspolitikken præges af problemer relateret til strategisk retning, ansvar og styring. Det er uklart, hvilke strategiske pejlemærker der guider dansk forsvarspolitik, herunder hvor meget dansk forsvar skal kunne selv, hvorvidt og hvordan Danmark vil justere koblingen mellem forsvarspolitikken og NATO-samarbejdet i lyset af ændringerne i amerikansk udenrigspolitik, hvordan forsvarsopbygningen udformes i relation til udviklingen i EU, hvordan Danmark prioriterer forskellige sikkerhedsgeografier og hvordan man vil positionere sig i den forsvarsteknologiske og forsvarsindustrielle konkurrence. Manglen på eksplicite strategier er muligvis *by design* – et forsøg på at fastholde manøvrerum eller øge hastigheden i beslutnings- og implementeringsprocesserne. Men manglen skaber uklarhed om forsvarspolitikens mål og midler.

Det er også tiltagende uklart, hvem der bestemmer og styrer forsvarspolitikken. Hvad kommer fra de folkevalgte (der kontinuerligt forhandler i den meget aktive forligskreds), hvad kommer fra regeringen (der prioriterer forsvarsområdet højt), og hvad kommer fra Forsvaret (der især siden 2025 har fået øget ansvar)? Hvor meget indflydelse har de forskellige involverede ministerier? Og hvor meget styres politikken udefra, dvs. fra NATO og EU, fra allierede lande og fra de private aktører, som dansk forsvar er afhængige af?

Samtidig medfører de ændrede styringslogikker i den forsvarspolitiske magtudøvelse yderligere uklarheder. Hvad skal man skynde sig mest med, hvis man ikke kan skynde sig lige meget med det hele? Hvornår er hastigheden tilstrækkelig, og hvilken form for og grad af økonomisk efficiens skal (fortsat) tilstræbes? Skal Finansministeriet (fortsat) hjælpe med at effektivisere forsvarsområdet, eller er dets rolle (også) at hjælpe Forsvaret med at absorbere de mange milliarder kroner bedst muligt? Vil de nye styringslogikker fortsat være gældende, hvis/når finansieringen ikke længere kan findes i ”råderummet”? Og hvordan skal man føre tilsyn og revision, hvis grundindstillingen er, at accept af fejl og krisepolitiske undtagelsesbestemmelser skal ses som normalt tilstanden på et helt politik- og forvaltningsområde?

De mange uklarheder om magten i og styringen af dansk forsvarspolitik er ikke nye, men noget tyder på, at de intensiveres af de seneste års forandringer. Tilmed forstærkes de af en række infrastrukturproblemer, dvs. problemer relateret til de underliggende strukturer og processer, som muliggør forsvarspolitiske beslutninger og magtudøvelse.

Der synes her at være en spænding imellem den bureaukratiske struktur og ønsket om en hurtigere forsvarspolitik og forsvarsopbygning, der desuden

skal samtænkes mere med andre områder, som i sig selv er i forandring, især udenrigs-, erhvervs-, teknologi- og beredskabspolitikken. Koordinationsbehovet i forsvarspolitikken vokser og vokser, og staten (ministerierne såvel som forsvarsmyndighederne) skal bruge mere og mere tid på at afklare, om den kan blive enig med "sig selv" om, hvad den mener om alverdens spørgsmål, og hvad den skal gøre ved dem. Dette sker endda, mens der er et udbredt politisk ønske om afbureaukratisering, altså at staten ikke "må vokse". Med dette udgangspunkt kan det næppe overraske, hvis dele af forsvarspolitikken bliver ukoordineret, uigennemtænkt eller langsom – eller slet ikke bliver til noget.

Infrastrukturproblemerne handler, som analysen ovenfor viser, også om viden. Den begrænsede dokumentproduktion i danske forsvarspolitiske processer fra både regeringens, Forsvarets, forsvarsforligskredsens og forsvarsudvalgets side svækker mulighederne for at have meningsfulde og produktive samtaler om forsvarspolitiske valg på et oplyst – og fælles – grundlag. Dertil kommer en begrænset vidensproduktion "rundt om" selve den forsvarspolitiske proces. Dette hænger sammen med, at der i Danmark er en relativt lille forsvarsindustri, en relativt lille forskningssektor dedikeret til området samt en nedprioritering over tid af forskning og udvikling i Forsvaret selv (Breitenbauch og Mathiesen, 2021). Begrænsningerne i vidensinfrastrukturen står tydeligt frem, når man sammenligner med de forsvarspolitiske processer i de andre nordiske lande. De danske begrænsninger indebærer, at den forsvarspolitiske viden ikke deles, udfordres og udvikles lige så meget og lige så effektivt, som den kunne.

Selv om den krisepolitiske aktivisme ansporer, at man fokuserer på akutte kriser og konkrete problemer og hurtigt gør noget ved dem, er det – måske mere end tidligere – vigtigt også at holde fokus på de underliggende processer, som skal få det forsvarspolitiske system til at virke.

## Noter

- 1 Analysen trækker på arbejdet med en aktuell forskningsbaseret policy-rapport (Byrjalsen et al., 2026) samt et igangværende projekt i regi af Magtudredningen sammen med Anders Wivel og Kristian Søby Kristensen.
- 2 Sverige udgør en delvis undtagelse, da konsensusudannelsen også foregår i den faste praksis med at anvende en forsvarskommission (Försvarsberedningen) før indgåelsen af forsvarsaftaler. Kommissionen er et samspil mellem regering og parlamentarikere, men dens arbejde foregår ved siden af den "almindelige" interaktion i Riksdagens fora og processer.
- 3 Se Retsinformation, "Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.":
- 4 De pågældende aftaletekster kan tilgås under "Forlig" på Forsvarsministeriets hjemmeside.

## Referencer

- Breitenbauch, Henrik og André Ken Jakobsson (2018), "Defence planning as strategic fact: introduction", *Defence Studies*, 18(3): 253-61.
- Breitenbauch, Henrik og Jens Vesterlund Mathiesen (2021), "Militærteknologisk situationsforståelse: En ny strategisk udfordring i dansk forsvarspolitik", Center for Militære Studier og Djøf Forlag.
- Byrjalsen, Niels, Anders Wivel og Kristian Søby Kristensen (2024), "Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. Folketingets rolle i en mere usikker verden", essay til Magtudredningen 2.0.
- Byrjalsen, Niels og Alexander Høgsberg Tetzlaff (2024), "Forskere: Trusselsbilledet vender ude og hjemme på hovedet for dansk forsvar", *Altinget*, 21. marts, [www.altinget.dk/forsvar/artikel/militaerforskere-den-sikkerhedspolitiske-situation-vender-ude-og-hjemme-paa-hovedet-for-dansk-forsvar](http://www.altinget.dk/forsvar/artikel/militaerforskere-den-sikkerhedspolitiske-situation-vender-ude-og-hjemme-paa-hovedet-for-dansk-forsvar).
- Byrjalsen, Niels, Kristian Søby Kristensen og Cornelia Baciu (2026), "Folketinget i forsvarspolitikken: Nordiske perspektiver, danske udfordringer", Center for Militære Studier og Djøf Forlag.
- Carlsen, Emilie Utzon (2025), "Et politisk emne topper for første gang i ny måling", *DR*, 9. oktober, [www.dr.dk/nyheder/politik/et-politisk-emne-topper-foerste-gang-i-ny-maaling](http://www.dr.dk/nyheder/politik/et-politisk-emne-topper-foerste-gang-i-ny-maaling).
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2024), "Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministration", essay til Magtudredningen 2.0.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2023), "Centraladministrationen efter årtusindskiftet: Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier", i Dybvad-udvalget, *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*, Djøf Forlag, pp. 314-94.
- Christensen, Lise Wiederholt (2026), "American ambitions in Greenland pose key dilemmas for the Kingdom of Denmark in NATO", Dansk Institut for Internationale Studier.
- Folketinget (2025), "Forslag til Lov om bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål", Folketingstidende, Tillæg A, Lovforslag nr. L 222.
- Forsvarsministeriet (2025), "Ny fond skal accelerere opbygningen af Forsvarets kampkraft for 50 mia. kr." [www.fmn.dk/da/nyheder/2025/ny-fond-skal-accelerere-opbygningen-af-forsvarets-kampkraft-for-50-mia.-kr](http://www.fmn.dk/da/nyheder/2025/ny-fond-skal-accelerere-opbygningen-af-forsvarets-kampkraft-for-50-mia.-kr).
- Forsvarsministeriet (2026), "Økonomisk plan: Regeringen øger forsvarsudgifterne markant allerede fra 2026", [www.fmn.dk/da/nyheder/2026/okonomisk-plan-regeringen-oger-forsvarsudgifterne-markant-allerede-fra-2026/](http://www.fmn.dk/da/nyheder/2026/okonomisk-plan-regeringen-oger-forsvarsudgifterne-markant-allerede-fra-2026/).
- Græger, Nina (2015), "From 'forces for good' to 'forces for status'? Small state military status seeking", i Benjamin de Carvalho og Iver B. Neumann, red. *Small States and Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*, Routledge, pp. 86-107.
- Husted, Emil (2024), "Fremmedgørelse og resonans på Christiansborg", essay til Magtudredningen 2.0.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2018), "Prestige-Seeking Small States: Danish and Norwegian Military Contributions to US-Led Operations", *European Journal of International Security* 3(2): 256-77.
- Kristensen, Kristian Søby (2013), "Demokratiet og krigen: danske civil-militære relationer i krig", i Kristian Søby Kristensen, red., *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 85-108.
- Kristensen, Kristian Søby og Niels Byrjalsen, red. (2022), "Efter freden – Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed", Center for Militære Studier.
- Larsen, Esben Salling (2012), "Usund fornuft – Værnsrivalisering og den demokratiske kontrol med militæret", *Internasjonal Politikk*, 70(4): 433-53.
- Pedersen, Helene Helboe, Peter Bjerre Mortensen og Jonas Herby (2025), *Det effektive men fortravlede Folketing*, Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, Rasmus Brun (2023), "Fra aktivistisk internationalisme til balancerende aktivisme: Dansk aktivisme i den nye verdensorden", *Økonomi & Politik*, 96(2): 74-85.
- Perot, Elie (2025), "The return to collective defence: navigating the politics of allied war planning within NATO", *International Affairs* 101(6): 2129-47.
- Poulsen, Birgitte og Peter Aagaard (2020), "Policyprofessionelle i Danmark", *Politica*, 52(1): 5-22.
- Regeringen (2022), "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik", <https://regeringen.dk/nyheder/2022/nationalt-kompromis-om-dansk-sikkerhedspolitik/>.
- Statsministeriet (2025), "Pressemøde den 19. februar 2025", <https://stm.dk/presse/pressemoeadearkiv/arkiv/2025/pressemoeade-den-19-februar-2025/>.
- Wivel, Anders (2020), "Evig aktivisme i uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk*, 78(3): 411-20.