



# Genopretning af Forsvarets fundament

Maj 2023

---

# Indhold

---

- 02** Forord
- 04** Et historisk stort forsvarsforlig i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed
- 06** Genopretning af Forsvarets fundament
- 08** Punkt 1: Håndtering af ophobede udfordringer i driften af Forsvaret
- 18** Punkt 2: Investeringer i ny sikkerhedspolitisk og økonomisk virkelighed
- 20** Punkt 3: Nye krav til en veldrevet og effektiv organisation i vækst



## Forord

Krigen er tilbage i Europa, og Danmark står i et nyt trusselsbillede, der stiller nye krav og forventninger til vores forsvar. Samtidig må vi erkende, at politiske beslutninger gennem flere forligsperioder ikke har fulgt med den sikkerhedspolitiske udvikling, der gennem mange år har slidt på Forsvaret. Situationen i dag har vist sig at være en anden, end den vi forestillede os, og det stiller nye krav til, hvordan vi indretter vores forsvar.

Det ønsker regeringen at tage ansvar for at rette op på, og derfor vil regeringen lave et historisk forsvarsforlig med markante investeringer i Forsvaret.

Et bredt flertal i Folketinget aftalte med *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*, at vi skal leve op til NATO's målsætning om at bruge to procent af BNP på forsvar og sikkerhed. Regeringens ambition er, at vi allerede i 2030 lever op til målsætningen.

Vi kan ikke forvente, at vores dygtige og dedikerede soldater fortsat kan løse deres opgaver for Danmarks sikkerhed, hvis vi ikke sørger for, at fundamentet under Forsvaret er solidt. Det er desværre ikke tilfældet i dag. Derfor er det regeringens holdning, at vi allerede nu finder de penge, som det kræver at genoprette fundamentet under det danske forsvar i den kommende 10-årige periode.

For at få et klart overblik over Forsvarets samlede økonomi og udfordringer har Forsvarsministeriet gennemført en opfølgning på det kasseeftersyn, der blev offentliggjort i september 2022. Baggrunden for kasseeftersynet var blandt andet, at der i 2021 blev identificeret en ubalance på 500 mio. kr. årligt i 2022 og 2023 i Forsvarets drift.

Afdækningen af udfordringerne på Forsvarsministeriets område viser blandt andet, at de tidligere økonomiske ubalancer fortsætter i 2024 og frem. De behov, som Forsvaret har, overstiger de økonomiske rammer, der er afsat i dag.

Det er ikke muligt at indgå et ambitiøst 10-årigt forlig og løfte Forsvaret til to procent af BNP, hvis ikke vi også tager hånd om at bringe Forsvarets fundament på plads i en ny forligsperiode.

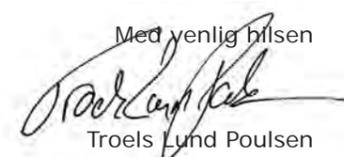
Vi løser ikke alle udfordringer her og nu, men vi afsætter nu et tocifret milliardbeløb, som er nødvendigt for at genoprette fundamentet i den kommende 10-årige forligsperiode. Det tager tid, både når det kommer til at ansætte flere soldater og til at sikre indkøb og levering af materiel. Det kræver, at hele Forsvarsministeriet gradvist vokser til at kunne løse flere opgaver, så udviklingen i bygninger, materiel og IT følger med og samlet set lever op til de forventninger, vi har til nutidens forsvar.

Det bliver en stor opgave at styrke dansk forsvar de næste 10 år. Forsvarsministeriet vil derfor sikre en strammere økonomistyring og en langt større gennemsigtighed og tættere opfølgning på de politiske målsætninger for Forsvaret, så vi politisk kan tage et fælles ansvar for at understøtte Forsvarets udvikling.

Regeringen foreslår også at etablere et ekspertudvalg, der kan give det nødvendige vidensgrundlag til at sikre et veldrevet forsvar og en fornuftig opbygning af Forsvaret.

Jeg håber, at Folketingets partier tager godt imod denne afdækning af udfordringerne på Forsvarsministeriets område. Det er vigtigt, at vi prioriterer ressourcer til fundamentet, så Forsvaret har et godt udgangspunkt for udvikling. Vi har et fælles ansvar for at sikre, at vi har et forsvar, der hviler på et solidt fundament, som er attraktivt at være en del af, og som er rustet til at løse opgaverne i den nye sikkerhedspolitiske virkelighed. Sådan at vi sammen kan tage et medansvar for at sikre freden og friheden i Danmark, Europa og resten af verden.

Med venlig hilsen



Troels Lund Poulsen  
Fungerende forsvarsminister



# Et historisk stort forsvarsforlig i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed

Forsvaret står på tærsklen til et nyt forsvarsforlig, som tager udgangspunkt i historiske og betydelige sikkerhedspolitiske forandringer.

Ruslands krig mod Ukraine har rystet det europæiske kontinent og indvarslet en ny og bekymrende verdensorden, hvor fred, frihed og demokrati er sat under pres af lande, der ser stort på international ret og orden. Det sikkerhedspolitiske landskab i Danmarks nærområde er forandret til det værre, og der er slået alvorlige skår i den europæiske fred.

Nye trusler blusser op, og spændinger øges både i Danmarks nærområde og globalt. Den skærpede, globale, strategiske konkurrence har også betydning for Arktis og Nordatlanten. Samtidig udgør ustabilitet og trusler i form af terrorisme, voldelige konflikter og irregulær migration i Europas nærområder fortsatte udfordringer for Danmarks sikkerhed.

Klimaforandringerne kan forstærke eksisterende trusler og bidrage til at skabe nye konflikter. Pandemier og naturkatastrofer har i de seneste år sat vores tryghed og sikkerhed under pres. Den frihed og stabilitet, der har været, kan ikke længere tages for givet.

Det betyder, at Danmark står over for et nyt og mere alvorligt trusselsbillede, som det danske forsvar, beredskab og samfund skal være rustet til at kunne imødegå. Det er afgørende, at Danmark er klar til at håndtere denne nye sikkerhedspolitiske udvikling.

Det første skridt mod at styrke dansk forsvar og sikkerhed er taget med aftalen om *Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. Når dansk forsvar og sikkerhed løftes over de næste 10 år, vil det være en bunden opgave at gøre det med omhu, så de mange penge bruges rigtigt.

Investeringerne bidrager til et betydeligt løft af Forsvaret, så Danmark i højere grad kan varetage rigsfælleskabets sikkerhed og løfte vores del af ansvaret i NATO, EU og FN i et sikkerhedspolitisk landskab, som hele tiden udvikler sig.

Det kan kun lykkes, hvis Forsvarets fundament er solidt, hvilket desværre ikke er tilfældet i dag. Inden der investeres i nye opgaver og kapaciteter, skal det økonomiske og organisatoriske fundament i Forsvaret derfor prioriteres. Det er en bunden opgave i hele den kommende 10-årige periode.

Derfor har Forsvarsministeriet fulgt op på det kasseeftersyn, der blev offentliggjort i efteråret 2022, for at afdække udfordringerne på Forsvarsministeriets område, og hvad der skal til for at Forsvarets fundament kan genoprettes i den kommende forligningsperiode.



# Genopretning af Forsvarets fundament

**Afdækningen viser, at der er tre overordnede udfordringer, som skal løses, for at genoprette fundamentet under Forsvaret. Genopretningen tager tid, og der skal arbejdes på løsninger hen over hele den 10-årige forligsperiode. Det vil regeringen prioritere at afsætte penge til som en central prioritet i den nye forligsperiode.**

## Punkt 1

### Håndtering af ophobede udfordringer i driften af Forsvaret

Gennem de sidste 10 år har ophobede udfordringer skabt ubalancer i driften af Forsvaret. Afdækningen viser, at Forsvaret ikke har kunnet opretholde kapaciteter og indsatsen inden for den økonomiske ramme. Det skyldes blandt andet beslutninger i tidligere forsvarsforlig, som har villet styrke Forsvarets evne til at løse opgaver over et bredt spektrum, samtidig med at der er igangsat effektiviseringer, der i praksis har været svære at realisere fuldt ud.

Det har gjort, at materielområdet har brug for massive investeringer, bygninger mangler vedligeholdelse og er generelt nedslidte og utidssvarende. IT-systemer kræver opgradering, og personel mangler på tværs af Forsvarsministeriets område.

Samtidig har udviklingen i den sikkerhedspolitiske situation betydet, at der er truffet en række nødvendige beslutninger, som nu skal finansieres. Efter Ruslands angreb på Ukraine besluttede Folketinget blandt andet at give et større bidrag til forsvarssamarbejdet i NATO og EU.

**Regingen vil afsætte ca. 27 mia. kr. over en 10-årig periode til at styrke Forsvarets materiel, bygninger, IT og personel for at rette op på de ophobede udfordringer. Derudover skal beslutninger, der allerede er truffet på grund af ny sikkerhedspolitisk situation, finansieres blandt andet i regi af NATO og EU.**

## Punkt 2

### Investeringer i ny sikkerhedspolitisk og økonomisk virkelighed

Der skal flere soldater til at løse de opgaver, Forsvaret har i dag. Den sikkerhedspolitiske situation har skabt en ny virkelighed, der stiller større krav til Forsvaret. Det skyldes blandt andet Ruslands angreb på Ukraine, som har betydet flere indsatsfor Forsvaret og øgede beredskaber, som trækker store vekslers på Forsvarets materiel og personel. Samtidig betyder udviklingen på verdensmarkedet med stigende priser og begrænsede forsyninger blandt andet, at det er dyrere at købe det materiel, soldaterne har brug for.

Afdækningen viser, at det derfor vil være væsentligt dyrere og mere ressourcetungt at drive det danske forsvar fremover. Når der kigges ind i en 10-årig periode, skal der investeres markant i Forsvarets materiel og personel for at kunne videreføre Forsvaret på det niveau, det har i dag. Rekrutteringen af flere soldater sker gradvist henover hele forligsperioden, herunder af hensyn til Forsvarsministeriets samlede produktionskapacitet, rekruttering og fastholdelse med videre.

**Regeringen vil investere ca. 11 mia. kr. over en 10-årig periode til nødvendige investeringer på personel- og materielområdet for at kunne videreføre Forsvarets enheder og kapaciteter i den nye virkelighed, hvor det koster flere penge at drive det forsvar, der er i dag.**

## Punkt 3

### Nye krav til en veldrevet og effektiv organisation i vækst

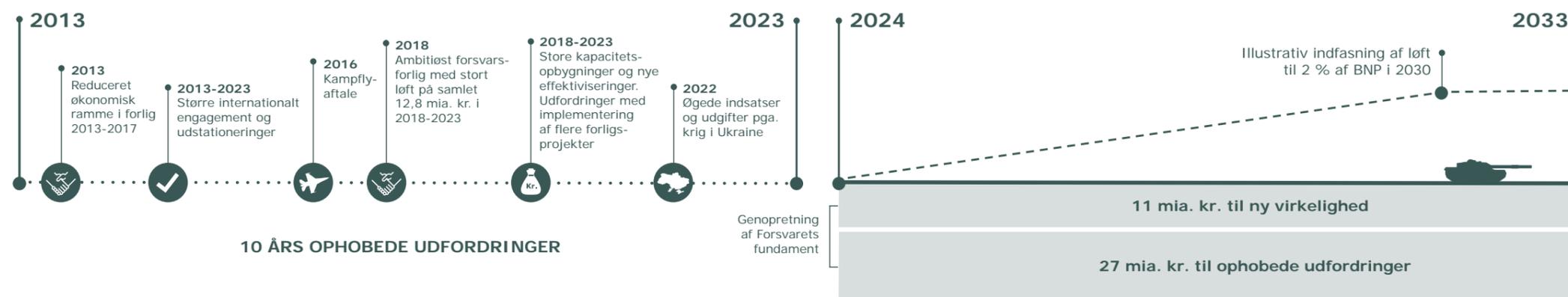
Forsvarsministeriet skal være en veldrevet og effektiv organisation for at få det maksimale ud af investeringerne. Det har desværre ikke altid været tilfældet i den nuværende forligsperiode, hvilket Rigsrevisionen også har rettet kritik af i januar 2023.

Udfordringerne på Forsvarsministeriets område skal undgås. Afdækningen og erfaringerne fra den nuværende forligsperiode viser, at det fremover kræver en ny og styrket forligs- og økonomistyring, så investeringer og initiativer kommer godt i mål – eller bliver håndteret effektivt, hvis de møder modstand undervejs.

Det er ikke nogen let øvelse, hverken at genoprette Forsvarets fundament eller opbygge det danske forsvar og beredskab hen over den kommende 10-årige forligsperiode. Det er en prioritet for regeringen, at opbygningen af Forsvaret sker på en hensigtsmæssig måde. Der skal blandt andet være en bedre tværgående styring, planlægning og implementering, som et ekspertudvalg skal komme med anbefalinger til.

**Regeringen vil sikre en veldrevet og effektiv organisation ved at:**

- Udarbejde en ny og styrket model for økonomi- og forligsstyring, der sikrer større gennemsigtighed og tættere opfølgning med de politiske initiativer, der bliver besluttet.
- Nedsætte et ekspertudvalg, der skal komme med anbefalinger til en veldrevet og effektiv organisation, så det danske forsvar får de bedste forudsætninger for at vokse i den kommende 10-årige forligsperiode.
- Afsætte reserver til uforudsete udgifter, så der inden for den økonomiske ramme er plads til at håndtere eventuelle nye fordyrelser, forsinkelser eller andre uforudsete udfordringer undervejs.



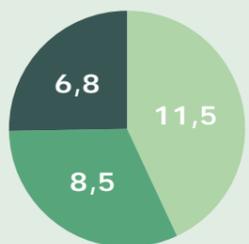
Figur: Udfordringer og genopretning

## Punkt 1

# Håndtering af ophobede udfordringer i driften af Forsvaret

### Regeringen vil afsætte ca. 27 mia. kr. over 10 år

- Ca. 11,5 mia. kr. til materialeområdet efter køb af F-35 kampfly
- Ca. 8,5 mia. kr. til efterslæb på Forsvarets område
- Ca. 6,8 mia. kr. til finansiering af nødvendige beslutninger



## Udfordringer på materielområdet efter køb af F-35 kampfly

Et bredt flertal af Folketingets partier indgik tilbage i 2016 aftalen om at erstatte F-16 kampfly med nye F-35 kampfly.

De nye kampfly skulle finansieres inden for Forsvarets økonomiske ramme, uden at gå på kompromis med materiel til Forsvarets øvrige kapaciteter. Det blev gjort ved blandt andet at rykke bevilling til materiel fra 2024-2027 frem til den indeværende forligsperiode 2018-2023.

Forudsætningen bag kampflyaftalen, om at finansiere F-35 kampfly og samtidig opretholde Forsvarets øvrige materiel med en lavere økonomisk ramme, har dog vist sig ikke at holde.

Det skyldes blandt andet udviklingen i den sikkerhedspolitiske situation, der har stillet større krav til Forsvaret og har medført et øget aktivitetsniveau, som sammen med de seneste årtiers indsættelser har slidt mere på Forsvarets materiel end forudsat. Den teknologiske udvikling medvirker desuden til, at

en del af Forsvarets kapaciteter har brug for at blive opdateret tidligere end forudsat for at kunne leve op til nye sikkerhedsmæssige krav.

Regeringen vil sikre, at Forsvarets enheder i større grad er rustet med tidssvarende og teknologisk opdateret materiel. Der skal blandt andet investeres i opdateringer, indkøb og genanskaffelser af materiel, så Forsvaret også fremover kan indgå effektivt i kamp sammen med vores alliancepartnere.

Regeringen vil derfor tilbagerulle bevillingsreduktionerne på materielområdet, så de penge, der er blevet taget fra bevillingen til øvrigt materiel for at finansiere nye kampfly, sættes af til materielområdet fremover.

Afdækningen viser, at genopfyldningen af bevillingen til materielområdet vil være en samlet udgift på ca. 3,1 mia. kr. i 2024, der falder til ca. 2,2 mia. kr. i 2027.

Tabel: Genopfyldning af bevilling på materielområdet i 2024-2027

| Mia. kr., 2023-prisniveau               | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-----------------------------------------|------|------|------|------|
| Genopfyldning af bevilling til materiel | 3,1  | 3,1  | 3,1  | 2,2  |

Med flere midler til materielområdet vil regeringen blandt andet sikre:



### Infanterikampkøretøjer

Det er nødvendigt at opdatere Hærens infanterikampkøretøjer, så Forsvaret fremadrettet råder over en kapacitet, der lever op til de teknologiske og operative krav.



### Opdatering af transportfly og maritime helikoptere

Det er nødvendigt at opdatere henholdsvis Forsvarets C-130J Hercules-transportfly og de maritime Seahawk-helikoptere for at sikre, at de fremadrettet kan holdes operative og levere vigtige bidrag til Forsvarets opgaveløsning, herunder på beredskab i NATO.



### Hjulkøretøjer

Det er nødvendigt med en større udskiftning af Forsvarets flåde af lastbiler og øvrige hjulkøretøjer. Udskiftningen betyder, at Forsvaret kan give en større logistisk støtte til enheder og kapaciteter.



### Radarer

Forsvarets radarer til overvågning af det danske luftrum nærmer sig deres tekniske udløbsdato. En udskiftning af radarkapaciteterne vil sikre overvågningen og suverænitetshåndhævelse af dansk luftrum fremover.



### Pansrede bjærgningsvogne og ingeniørkøretøjer

Der er behov for at udskifte pansrede bjærgningsvogne og ingeniørkøretøjer, der ikke længere lever op til Forsvarets operative behov. Udskiftningen betyder, at de fremover blandt andet kan levere tidssvarende støtte til enhederne i Hærens 1. Brigade.



### Opdatering af kommunikations- og informationsudstyr

Forsvarets radiomateriel og informationsudstyr til Søværnets skibe nærmer sig deres tekniske udløbsdato. Udskiftningen af udstyret betyder, at Forsvaret også fremover kan kommunikere sikkert både mellem Forsvarets egne og allieredes enheder.



## Efterslæb på Forsvarets bygnings-, IT- og personelområde

Forsvaret har brug for ordentlige arbejdsforhold og rammer, som understøtter nutidens forsvar, for at kunne bidrage til dansk sikkerhed. Det er også en afgørende forudsætning for, at der kan fastholdes og rekrutteres personel til Forsvarsministeriets område. Men over en årrække har udviklingen på Forsvarets bygnings-, IT- og personelområde haltet efter.

Regeringen vil afsætte samlet set ca. 0,9 mia. kr. i 2024 faldende til ca. 0,8 mia. kr. i 2029 og frem til investeringer i Forsvarets bygninger, IT og personel.

Fælles for både IT-området og Forsvarets bygninger er, at der udover de nye investeringer er behov for at analysere områderne yderligere. Der skal gennemføres en nærmere kortlægning af behov, investeringsniveau, forudsætninger for implementering mv.

Det handler om at sikre, at der løbende kan rekrutteres det nødvendige personel og anskaffes de nødvendige kapaciteter samt at sikre eksekveringskraft i Forsvaret for at kunne vokse på et solidt grundlag frem mod 2030.

Tabel: Efterslæb på Forsvarsministeriets område

| Mia. kr., 2023-prisniveau    | 2024       | 2025       | 2026       | 2027       | 2028       | 2029       | 2030       | 2031       | 2032       | 2033       |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Personel                     | 0,3        | 0,3        | 0,4        | 0,4        | 0,4        | 0,4        | 0,4        | 0,4        | 0,4        | 0,4        |
| Nybyg og bygningsvedligehold | 0,3        | 0,2        | 0,2        | 0,2        | 0,2        | 0,2        | 0,2        | 0,2        | 0,2        | 0,2        |
| IT-området                   | 0,3        | 0,3        | 0,3        | 0,3        | 0,3        | 0,3        | 0,3        | 0,3        | 0,3        | 0,3        |
| <b>Udgifter i alt</b>        | <b>0,9</b> | <b>0,8</b> | <b>0,9</b> | <b>0,9</b> | <b>0,9</b> | <b>0,8</b> | <b>0,8</b> | <b>0,8</b> | <b>0,8</b> | <b>0,8</b> |

### Forsvarets bygninger

Det er ambitionen, at Forsvarets bygninger på sigt skal have den kvalitet, der kan understøtte Forsvaret med de nødvendige fysiske faciliteter til både Forsvarets personel og materiel. Det er ikke tilfældet i dag.

Det står klart, at Forsvarets bygninger har et betydeligt efterslæb i forhold til nybyg, drift og vedligehold. Det drejer sig konkret om forsinket nybyg til Forsvarets enheder samt bygningsvedligeholdelse, herunder i forhold til bygningssikkerhed, undervisningsfaciliteter og indkvartering, aldrende kloak- og ledningsnet samt tekniske installationer.

Efterslæbet er opbygget over en længere periode og kan blandt andet henføres til aldrende bygninger samtidig med, at der har været for lidt personel til at sikre tilstrækkelig vedligeholdelse og udbygning af Forsvarets ejendomme.

På grund af efterslæbets størrelse og karakter vil det kræve et stort arbejde over hele næste forligsperiode at håndtere de ophobede udfordringer.

Regeringen vil afsætte ca. 0,3 mia. kr. i 2024 og ca. 0,2 mia. kr. årligt i 2025 og frem til kritisk nybyg på Forsvarets tjenestesteder samt til vedligehold og drift af Forsvarets bygninger.

Der skal samtidig igangsættes et nærmere analysearbejde, som skal afdække tilstanden af Forsvarets bygninger, omfanget af efterslæbet, udgifter og tidshorizonten for at genoprette balancen. Analysearbejdet igangsættes med henblik på at sikre grundlaget for, at Forsvaret på sigt har de nødvendige bygninger med løftet kvalitet til både ansatte og kapaciteter. Dertil skal styringen af ejendomsområdet styrkes i den kommende forligsperiode.

Ved at afsætte midler til Forsvarets bygninger vil regeringen blandt andet sikre:



#### Garageanlæg

Det har været nødvendigt at udskyde byggeri af enkelte garageanlæg til den kommende forligsperiode. Der skal derfor investeres i at etablere garageanlæg blandt andet i Aalborg og til den tunge transportkapacitet i Slagelse.



#### Almegård Kaserne

Det har været nødvendigt at udskyde opbygningen af 3. Opklaringseskadron på Bornholm, fordi det ikke har været muligt at opføre de nødvendige bygninger, der skal huse eskadronen, rettidigt. Prioritering af byggeriet er en forudsætning for, at 3. Opklaringseskadron kan være fuldt operativ i starten af næste forligsperiode.



#### Tilstanden af indkvartering, undervisningsfaciliteter og kontorer til enhederne

En del af Forsvarets indkvartering, undervisningsfaciliteter og kontorer til enhederne er nedslidt og kræver genopretning. Der vil blive igangsat en langvarig genopretningsplan, hvor de største udfordringer udbedres først. Området vil blive analyseret yderligere og samtænkt med nye initiativer i den kommende forligsperiode.



#### Kloak- og ledningsnet

En stor del af Forsvarsministeriets ejendomme er bygget i 1950'erne, og mange kloakker og øvrige ledningsnet er nedslidte. Udbedring og vedligehold af aldrende kloaknet skal reducere antallet af kloakskader og de driftsudgifter, der følger med.



#### Fysisk sikkerhed i Forsvarets bygninger

Der skal investeres i fysisk sikkerhed. Blandt andet elektronisk overvågning, alarmanlæg og mekanisk sikring, så etablerementerne og bygningerne i højere grad lever op til gældende sikkerhedskrav.



”

Forsvaret har brug for ordentlige arbejdsforhold og rammer, der understøtter nutidens forsvar, for at kunne bidrage til dansk sikkerhed. Det er også en afgørende forudsætning for, at der kan fastholdes og rekrutteres personel.

### IT i Forsvarsministeriets koncern

Den grundlæggende drift af IT-området skal løftes, så fremtidens IT i Forsvaret står på et sikkert grundlag. Der er behov for at opdatere og udvikle de kritiske IT-områder blandt andet for i højere grad at efterleve krav om cyber- og informations-sikkerhed samt at håndtere større udgifter til IT-området.

Regeringen vil derfor investere ca. 0,2 mia. kr. årligt i 2024 og frem til at håndtere kritiske IT-udfordringer på Forsvarsministeriets område.

Regeringen vil også inddække manglende provenu ved effektivisering af IT-området, hvilket svarer til ca. 0,1 mia. kr. årligt.

Det er samtidig afgørende, at Forsvaret har et solidt fundament for en digital transformation, implementering af ny teknologi og nye systemer i en ny forligsperiode. Dette vil kræve markante investeringer. Derfor igangsættes der et større analysearbejde af, hvordan Forsvarsministeriets administrative IT i fremtiden styres og planlægges bedst muligt.

De fremadrettede udgifter til drift af IT i Forsvarsministeriets koncern skal også konsolideres i den kommende 10-årige periode.

Ved at dække efterslæbet på IT-området vil regeringen blandt andet sikre:



#### Teknisk IT-gæld

Den påbegyndte håndtering af opbygget teknisk gæld i koncernens IT-systemer og IT-udstyr, der er igangsat i 2022, fortsætter. Det betyder blandt andet, at software, servere og netværksudstyr fremover i højere grad sikkerheds- og driftsmæssigt vil blive vedligeholdt og moderniseret. Derved fortsættes arbejdet med på sigt at opretholde en effektiv, stabil og sikker drift og leve op til krav om data-, cyber- og informationssikkerhed.



#### Konsolidering af IT-området

Det blev i nuværende forsvarsforlig (2018-2023) besluttet at konsolidere IT-området i Forsvarsministeriets koncern med henblik på at øge den driftsmæssige performance, IT-sikkerheden og for at opnå effektiviseringer. De forudsatte effektiviseringer på IT-området er ikke fuldt realiseret, og det foreslås derfor at inddække det manglende provenu.

## Mere personel til Forsvaret

Der skal rekrutteres flere soldater blandt andet til fortsat at kunne levere på de igangværende indsatser i Danmark og i verden. Herudover skal der sikres finansiering af de opgaver, som Forsvaret allerede varetager, og hvor soldater i Forsvaret indtil nu har skullet løbe ekstra stærkt i en længere periode.

Der skal samtidig ansættes personel til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES) og Forsvarsministeriets Personalestyrelse (FPS), så der er personel til at anskaffe materiel og indhente efterslæbet ved Forsvarets bygninger for at genoprette fundamentet under Forsvaret. En del af det personel er allerede ansat for at forberede igangsættelsen af et nyt forlig. Forsvaret er derved

allerede i gang med at styrke fundamentet, hvilket videreføres og øges i en ny forligningsperiode.

For at håndtere udfordringer på personelområdet vil regeringen derfor investere ca. 0,3 mia. kr. i 2024 stigende til ca. 0,4 mia. kr. årligt i 2026 og frem. Det er første del af en større styrkelse af bygnings-, materiel- og personelområdet frem mod det historiske løft til to procent af BNP i 2030, som vil kræve mere personel.

Efterslæbet skal håndteres som det første nødvendige løft af personel til Forsvaret og skal ses i sammenhæng med forslag til yderligere investeringer til at rekruttere soldater til Forsvaret, som beskrevet i Punkt 2.

Regeringen vil sikre tilstrækkelig personel til blandt andet:



### Multinational Division North (MND-N)

Danmark leder det multinationale divisionshovedkvarter i Letland i rammen af NATO's styrkestruktur. I forbindelse med beslutningen blev det forudsat, at hovedkvarteret kunne finansieres inden for Forsvarets eksisterende ramme. Det har efterfølgende vist sig ikke at være tilfældet, idet soldater reelt har været udstationeret fast i hovedkvarteret, og der er derfor behov for at tilføre flere soldater.



### Frontex

Søværnet har bidraget til den europæiske grænseovervågning i Middelhavet, hvilket er en opgave, som Søværnet ikke har været dimensioneret til. Søværnet har derfor siden 2019 opstillet besætninger til at bemane patruljebåde i Frontex, der er sammensat af soldater fra andre af Søværnets enheder, hvilket har medført mangel på personel i de enheder.



### FMI, FES og FPS

Der er behov for mere personel til at indhente det betydelige efterslæb i forhold til Forsvarets bygninger. I lyset af den sikkerhedspolitiske situation er det også afgørende, at der er mere personel til at foretage indkøb og anskaffelser af materiel i det nødvendige tempo for at understøtte Forsvarets enheder. Dertil videreføres beslutning om at tilføre mere personel til at rekruttere soldater.

## Finansiering af nødvendige beslutninger

Ruslands angreb på Ukraine har stillet nye krav til samarbejdet med allierede og partnere i NATO og EU. På grund af den nye sikkerhedspolitiske situation har Folketinget allerede truffet nødvendige beslutninger, der skal afsættes penge til fra 2024 og frem. Konkret har Folketinget besluttet at øge udvalgte bidrag til NATO og EU og fastholde de danske F-16 kampfly indtil F-35 kampfly er fuldt indfaset.

hvilket følger af politiske aftaler besluttet af et bredt flertal i Folketinget. De udgifter skal håndteres, så finansieringen er sikret fremover.

Dermed er der allerede besluttet en række nye udgifter for det kommende forlig. Samlet vil der være behov for at prioritere ca. 0,4 mia. kr. årligt i 2024 stigende til ca. 0,8 mia. kr. årligt i 2030 og frem.

Derudover har Forsvaret i en årrække haft stigende udgifter til PTSD-erstatningssager til veteraner,



### NATO

Alliancens stats- og regeringsledere har besluttet at øge NATO's fællesfinansiering, hvilket medfører merudgifter for Danmark. Det er også besluttet at etablere center for kvanteteknologi i Danmark (i regi af DIANA\*) og give et dansk bidrag til NATO Innovation Fund.



### EU

I forlængelse af afskaffelse af EU-forsvarsforbeholdet har et bredt flertal i Folketinget besluttet, at dansk forsvar fremover bidrager til EU's forsvarssamarbejde, herunder til Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF), EU's Satellitcenter og det Europæiske Forsvarsagentur (EDA).



### F-16 kampfly

Efter Ruslands angreb på Ukraine besluttede forsvarsforligskredsen at opretholde en højere operativ kapacitet på F-16 kampflyene<sup>1</sup>. Kampflyene løser operative opgaver, indtil F-35 er fuldt indfaset.



### PTSD-erstatningssager

Forsvarsministeriet har i en årrække haft stigende merudgifter til PTSD-erstatningssager til danske veteraner. I den kommende forligsperiode korrigeres den økonomiske ramme til PTSD-erstatningssager, så den afsatte økonomi svarer til seneste prognose for udgifterne fra 2024 og frem<sup>2</sup>.

\* Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic.

<sup>1</sup> Forsvarsministeriet er i gang med at konsolidere merudgifterne til forlængelsen af F-16 kapaciteten i transitionsperioden til F-35.

<sup>2</sup> Prognosen for merudgifter til PTSD i ny forligsperiode er forbundet med betydelig usikkerhed. PTSD-udgifter vil skulle håndteres inden for den samlede økonomiske ramme i forliget.

Tabel: Finansiering af prioriterede områder og allerede igangsatte initiativer

| Mia. kr., 2023-prisniveau                      | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
|------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Prioriterede områder og igangsatte initiativer | 0,4  | 0,6  | 0,7  | 0,7  | 0,6  | 0,7  | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 0,8  |



## Punkt 2

# Investeringer i ny sikkerhedspolitisk og økonomisk virkelighed

Regeringen vil investere ca. 11 mia. kr. over 10 år

- Ca. 2 mia. kr. til personel
- Ca. 9 mia. kr. til materiel



Udviklingen i den sikkerhedspolitiske og økonomiske situation på verdensplan har gjort det væsentligt dyrere og mere ressourcetungt at drive det nuværende forsvar. Udover håndteringen af de ophobede udfordringer i Forsvarets fundament er der behov for at investere yderligere i Forsvarets drift. Det gælder Forsvarets materiel og personel.

For så vidt angår Forsvarets materiel er den grundlæggende drift og vedligeholdelse blevet dyrere på grund af større vedligeholdelsesudgifter, prisstigninger, en hastig teknologisk udvikling samt udvikling af operative behov i lyset af Forsvarets mangeårige aktive nationale og internationale indsatser.

Derfor er der behov for væsentlige investeringer i den fortsatte drift og vedligehold af materiel til Forsvaret og til hyppigere genanskaffelser af materiel. Investeringerne skal sikre, at materielområdet fremover er i balance og ses i tillæg til genopfyldningen af bevillinger til materielområdet jævnfør afsnit om udfordringer på materielområdet efter køb af F-35 kampfly.

For så vidt angår manglen på personel er udfordringerne, som tidligere er beskrevet, blevet forstærket

af flere indsatser og øget beredskabsniveau som følge af Ruslands angreb på Ukraine. Opgaveløsningen begrænses, da de samme soldater for eksempel indgår i flere indsættelser og udlånes på tværs af operative enheder. Dette er særligt udtalt ved samtidige, gentagne eller langstrakte indsættelser. Konsekvensen er, at belastningen på den enkelte soldat og soldaternes familier øges markant, hvilket også kan have konsekvenser for fastholdelsen.

Derfor skal der over en årrække rekrutteres flere soldater, så Forsvarets kampkraft kan fastholdes på højt niveau samtidig med, at belastningen på den enkelte soldat ikke bliver for stor. Rekrutteringen af personel sker gradvist for at sikre, at Forsvarsministeriet som organisation kan følge med løftet af personel. Der skal være gode forudsætninger for at rekruttere og fastholde mere personel, ligesom bygnings-, materiel- og IT-området skal udvikles for at kunne understøtte Forsvarets opgaver over de næste 10 år.

Regeringen foreslår derfor at afsætte yderligere ca. 11 mia. kr. over en 10-årig periode til at videreføre Forsvaret på det niveau, det er i dag, i den kommende forligsperiode.

Regeringens ambition med investeringerne er at sikre:

### Flere soldater til styrket bemanning i de operative enheder



#### Hæren

Bemanningen styrkes i Hærens operative enheder samt underlagte enheder, så personel i højere grad kan følge egen enhed fremfor at rotere mellem forskellige enheder. De udsendte enheder bliver dermed bedre, da personalet har trænet mere sammen.



#### Søværnet

Besætningerne på flere af Søværnets skibe styrkes for fremover at undgå, at personel i Søværnets enkelte enheder skal udfylde tomme pladser i andre besætninger, der skal på havet.



#### Flyvevåbnet

Fly- og helikopterbesætningerne styrkes, hvilket betyder at de eksisterende besætninger fremover ikke belastes uhensigtsmæssigt med mange vagter og/eller hyppige udsendelser.

### Personel til Forsvarets operative støttestruktur og vedligeholdsstruktur



Eksempelvis styrkes vagt- og bevogtningsopgaver på flyvestationerne og opgaver i relation til det flyvedligehold, som i dag gennemføres med betragteligt overarbejde på grund af personelmangler. Ved at tilføre personel til opgaverne vil belastningen på soldaterne bedre kunne udjævnes, hvilket også forventes at kunne forbedre fastholdelsen af personel.

### Materiel til Forsvaret



#### Ammunition

Prisen på ammunition er steget markant siden Ruslands angreb på Ukraine. På enkelte ammunitionstyper er prisen fordoblet. Forsvaret har dertil i mange år trukket på store lagerbeholdninger, hvilket ikke længere er muligt. Med investeringen sikres, at Forsvaret fremover har den nødvendige ammunition.



#### Drivmidler

Stigende indsættelser og beredskabsniveau med videre medfører et større behov for indkøb af drivmiddel og brændstof til Forsvarets skibe, fly og køretøjer. Fremover skal Forsvaret fortsat have tilstrækkelig drivmiddel til at fortsætte det høje aktivitetsniveau nationalt og internationalt.



#### Kampuniformer

Forsvaret skal fremadrettet deltage i et program om fælles nordisk kampuniform i rammen af Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). Norge, Sverige, Finland og Danmark deltager i projektet. Kampuniformerne lever op til nuværende operative krav på den moderne kampplads, herunder i det arktiske område.

## Punkt 3

# Nye krav til en veldrevet og effektiv organisation i vækst

De økonomiske investeringer er et væsentligt skridt for at sikre fundamentet i Forsvaret. Men det kan ikke stå alene. Denne afdækning og erfaringer fra indeværende forsvarsforlig har vist, at der er behov for at igangsætte en udvikling og styrkelse af den fremadrettede forligs- og økonomistyring.

Udfordringerne er også rejst i beretningen fra Rigsrevisionen i januar 2023, hvor Rigsrevisionen retter kritik af, at Forsvarsministeriet ikke har sikret en effektiv styring af forligsinitiativet om at opbygge en brigade, samt at Forsvarsministeriets økonomistyring ikke giver gennemsigtighed i anvendelsen af forligsmidler.

Den historiske store opbygning, som Forsvaret står overfor, er forbundet med betydelig kompleksitet. Opbygning af nye kapaciteter tager tid, ligesom nye initiativer skal hænge sammen med den øvrige drift af Forsvaret og andre forsvars- og sikkerhedspolitiske initiativer.

For at sikre det bedst mulige grundlag for en hensigtsmæssig og rettidig opbygning af Forsvaret er det derfor en prioritet for regeringen at udvikle og styrke økonomistyringen og implementeringsevnen i Forsvarsministeriets organisation.

### Styrket styring på Forsvarsministeriets område

Forsvarsministeriet har allerede igangsat et arbejde med at implementere en ny model for forligs- og økonomistyring frem mod et nyt forsvarsforlig.

I den nye model vil der være større krav til opfølgningen på fremdriften i implementeringen af forligsinitiativer og anvendelsen af bevillingerne. Dette vil

blandt andet omfatte en mere systematisk og central opfølgning på udgifterne til den operative virksomhed og planerne for materiel og bygninger.

Den nye model vil også indebære, at der, i tillæg til den nuværende flerårige rammestyring, på sigt vil blive indført systemunderstøttet flerårsbudgettering, som er forankret i departementets koncernøkonomi. Det betyder konkret, at styringen får et længere sigte, og at der følges tættere op på fremdriften af tiltag. Det skal øge gennemsigtigheden i styrelsernes prioritering og anvendelse af bevillingerne.

Derudover skal der, som en del af et nyt forlig, afsættes reserver til håndtering af uforudsete udgifter og hændelser, så der inden for den økonomiske ramme sikres plads til at håndtere eventuelle fordyrelser, forsinkelser med videre, som kunne opstå i fremtiden.

Reservernes størrelse og udformning drøftes som en del af det kommende forsvarsforlig og vil indgå i den nye model for forligs- og økonomistyring, som også vil blive drøftet og indgå i det kommende forlig.

### Nedsættelse af ekspertudvalg for veldrevet forsvar

I forlængelse af en styrket styring på Forsvarsministeriets område vil regeringen nedsætte et ekspertudvalg, der skal understøtte et veldrevet forsvar i den kommende 10-årige forligsperiode.

Ekspertudvalget skal sammen med Forsvarsministeriet understøtte, at Forsvaret får de bedst mulige forudsætninger for at gennemføre den forestående opbygning på en rettidig og hensigtsmæssig måde.

Regeringen foreslår, at ekspertudvalgets arbejde skal organiseres i tre hovedspor:

#### Hovedspor I

##### Stærk tværgående økonomisk styring

Ekspertudvalget skal komme med anbefalinger til, hvordan der kan sikres en stærkere tværgående styring samt mere transparent økonomisk styring, så der kan foretages tværgående prioriteringer og sikres øget sammenhæng mellem planlægning og budgetlægning. Som led heri skal ekspertudvalget forholde sig til implementeringsmodellen for det kommende forlig samt til et eller flere emnespecifikke styringsområder såsom koncernens administrative IT.

#### Hovedspor II

##### Organisering og ledelsesstruktur

Ekspertudvalget skal belyse fordele og ulemper ved forskellige modeller for den fremadrettede organisering og ledelsesstruktur i Forsvarsministeriets koncern med henblik på at understøtte et effektivt og velorganiseret forsvar. Organiseringen på Forsvarsministeriets område skal understøtte koncernens evne til at træffe og implementere beslutninger samt muliggøre en transparent, tværgående styring på ministerområdet.

#### Hovedspor III

##### Mest muligt forsvar for pengene

Ekspertudvalget skal komme med anbefalinger til, hvordan der kan skabes løbende mulighed for omprioriteringer og effektiviseringer i forligsperioden for at få mest muligt forsvar for pengene og for at kunne prioritere ressourcer til nye tiltag og udfordringer. Analyserne skal se på mulige omprioriteringer af opgaver, digitalisering, ny teknologi og effektiviseringer.

Regeringen vil snarest muligt efter indgåelse af det kommende forsvarsforlig nedsætte et ekspertudvalg, som frem mod medio 2025 løbende leverer anbefalinger inden for de tre hovedspor.

*misk styring og Hovedspor II: Organisering og ledelsesstruktur.* De endelige rammer for ekspertudvalget skal drøftes nærmere med forligskredsen.

Indledningsvist vil ekspertudvalgets hovedfokus være på *Hovedspor I: Stærk tværgående økono-*



 **FORSVARSMINISTERIET**

Holmens Kanal 9  
1060 København K  
DK – Denmark  
[www.fmn.dk](http://www.fmn.dk)