



Den nye totalforsvarsstyrke

Dansk værtsnationsstøtte til NATO's regionale forsvar

I tilfælde af en militær konflikt på NATO's østflanke vil Danmark sandsynligvis blive opmarchområde for NATO-forstærkningsenheder, der skal modtages, serviceres og sikres. Dette kaldes værtsnationsstøtte og er en omfattende opgave, som skal løses, samtidig med at den nationale infrastruktur skal bevogtes. Det kan kun lade sig gøre ved en koordineret indsættelse af statens samlede kapaciteter og civilsamfundets ressourcer inden for rammen af totalforsvaret. For at kunne løse denne opgave blev det i den seneste aftale om forsvaret besluttet at styrke forsvarets bidrag til totalforsvaret ved oprettelsen af en nytænkt totalforsvarsstyrke på 20.000 soldater sammensat af hjemsendte værnepligtige, reservister og frivillige hjemmeværnssoldater, der med 30 dages varsel skal kunne indsættes i forbindelse med værtsnationsstøtte og ekstraordinære situationer.

Forsvarets organisation er dog ikke længere gearret til opbygningen af en mobiliseringsstyrke, og der er uoverensstemmelse mellem de politiske ambitioner og styrkens økonomiske ramme. Det har givet udfordringer med hensyn til implementeringen af totalforsvarsstyrken, som ved opbygningens afslutning risikerer

CMS Memo

Februar 2021 · Torben Toftgaard Engen

Centrale pointer

- Ved en eskalation på NATO's østflanke er Danmark forpligtet til at være vært for NATO-forstærkningsenheder. Det er en omfattende opgave, som en totalforsvarsorganisation er indrettet til at løse. Mens de øvrige nordiske lande markant har styrket deres totalforsvar, har Danmark ikke "tænkt" totalforsvar og værtsnationsstøtte i de seneste 20 år.
- I forsvarsforliget 2018-2023 blev der derfor oprettet en nytænkt totalforsvarsstyrke. Men store ambitioner og en snæver økonomisk ramme risikerer at medføre utilstrækkelige militære kompetencer.
- Ikke desto mindre findes der mulige justeringsmuligheder inden for den eksisterende økonomiske ramme, herunder særligt totalforsvarsstyrkens ramme, opbygning og vilkår.

at være underbemandet og sparsomt udrustet og desuden at mangle nødvendig militærkompetence til løsningen af opgaverne. Disse mangler er ligeledes pointeret i NATO's årlige evaluering af Danmarks bidrag til NATO og Danmarks forsvarspolitiske indsats som en del af alliancens kritik af Danmarks bidrag til alliancens kollektive forsvar.

Mens Danmark påbegyndte opbygningen af totalforsvarsstyrken ved indgåelsen af det seneste forsvarsforlig i 2018, har de øvrige nordiske lande siden 2014 styrket deres totalforsvar gennem større reformer. Det er derfor relevant at undersøge de nordiske erfaringer med implementering af totalforsvarskoncepter.

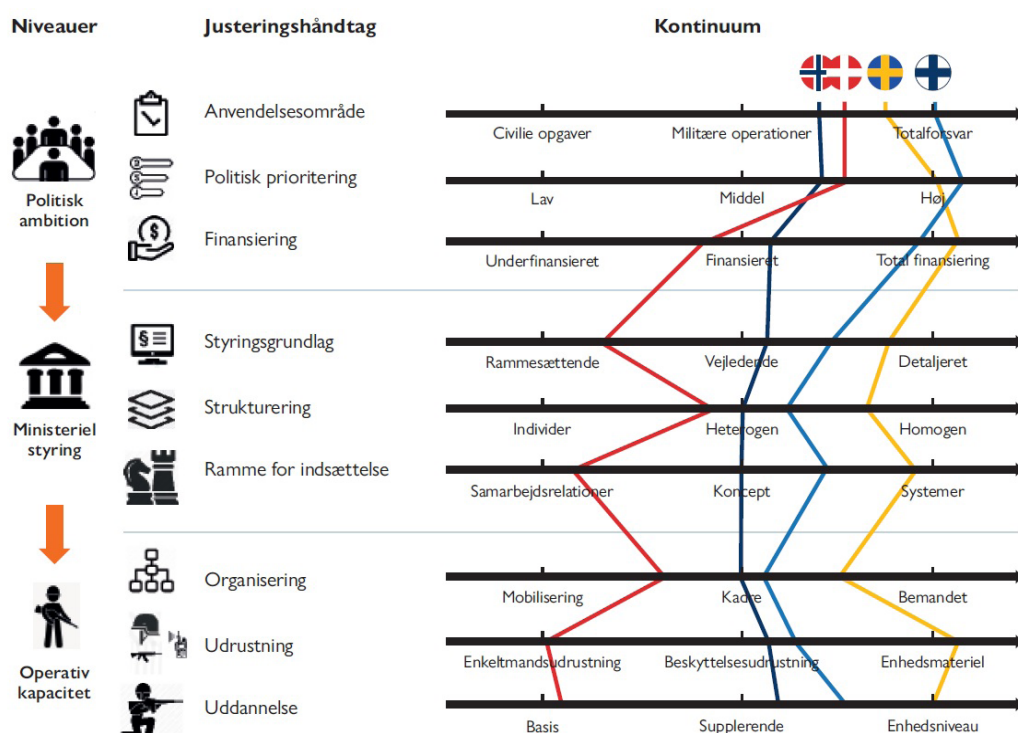
CMS-rapporten *Den nye totalforsvarsstyrke - Dansk værtsnationsstøtte til NATO's regionale forsvar* udfolder derfor totalforsvarsbegrebet i en dansk kontekst, undersøger de nordiske erfaringer på totalforsvarsområdet og afdækker udfordringer med hensyn til implementeringen af den nytænkte totalforsvarsstyrke. Slutteligt identificeres en række justeringsmuligheder i implementeringsprocessen, som kan bidrage til, at opbygningen af totalforsvarsstyrken i højere grad opfylder den politiske ambition om en militær kapacitet, der kan bidrage til løsningen af værtsnationsopgaven.

Rapporten argumenterer for, at værtsnationsstøtten til NATO's forstærkningsenheder er en omfattende opgave, der fordrer en indsættelse af brede samfundsmæssige ressourcer inden for rammen af et robust totalforsvar. Det kræver en totalforsvarsstyrke med særlige militære kompetencer, udrustet til opgaven og organiseret på en hensigtsmæssig måde. Rapporten afdækker, at implementeringen af det danske totalforsvarsstyrkekoncept udfordres af en tvetydig politisk prioritering, et spinkelt styringsgrundlag og et misforhold mellem styrkens strukturering og den opgave, som totalforsvarssoldaterne skal løse. Disse ud-

fordringer forstærkes yderligere af konkurrerende prioriteringer internt i forsvaret. Heroverfor står erfaringer fra de øvrige nordiske lande, som bl.a. er kendetegnede ved særskilt lovgivning på dette område. Fælles for de øvrige nordiske totalforsvarsstyrker er, at de sammenlignet med Danmark er baseret på længere værnepligtstid, rutinemæssige genindkaldelser, kontrakter og en organisering i en bataljonsstruktur, samt at de er udrustet med moderne materiel.

Rapporten finder, at en justeret dansk model for totalforsvarsstyrken kan hvile på tre søjler: 1) en mere detaljeret synliggørelse af totalforsvaret i det politiske aftalegrundlag, 2) en operationalisering af totalforsvarsstyrkens anvendelse gennem et forsvarskoncept, og 3) en juridisk forankring af rammen for totalforsvaret i en decideret totalforsvarslov. Totalforsvarsstyrkens opbygning til en militær kapacitet, som fuldt ud kan bidrage til værtsnationsstøtten, vil være afhængig af tre tiltag: For det første regelmæssige mønstringer og anvendelse af rådighedskontrakter, så beredskabet og fleksibiliteten øges. For det andet en samling af ansvaret for totalforsvarsstyrken under forsvaret, så en uklar ansvarsfordeling mellem forsvaret og hjemmevæbnet undgås. For det tredje en udpegning af militært personel i de støttende styrelser til at indgå i totalforsvarsstyrken for derved at minimere udfordringerne med rekruttering af føringskadren og tab af militære kompetencer. Overordnet kan totalforsvarsstyrken i sin nuværende form med fordel reorganiseres i bataljoner i overensstemmelse med de nordiske erfaringer.

Samlet viser rapporten, at det er muligt at justere på de strategiske håndtag, uden at der nødvendigvis skal tilføres flere økonomiske midler til området. Totalforsvarsstyrkens evne til at løse militære opgaver er nemlig ikke alene et spørgsmål om materiel og våbensystemer, men hovedsageligt om de soldater, der indgår styrken.



Figuren viser Danmarks nye totalforsvarsstyrke i forhold til de øvrige nordiske totalforsvarsmodeller. Sammenligning af justeringshåndtag knyttet til politisk ambition, ministeriel styring og operativ kapacitet.



Anbefalinger

Når det politiske og ministerielle niveau skal overveje fremtidige justeringer af de strategiske håndtag, er det vigtigt at have in mente, at værtnationsstøtte er en omfattende opgave for hele samfundet. I det billede er totalforsvarsstyrken kun en brik, som dog er væsentlig i forhold til forpligtelserne over for NATO og sikkerhedssituationen i Østersøområdet. Afledt af analysen opstilles et inspirationskatalog med anbefalinger, som skaber bedre rammer for totalforsvarsstyrkens opbygning og forøgelsen af dens militære kapacitet til at bidrage til værtnationsstøtten.

1) En mere detaljeret forankring af totalforsvaret i det politiske aftalegrundlag for forsvarspolitikken vil ikke bare sikre, at der er tydeligere politisk sammenhæng mellem mål og midler. Den vil ligeledes styrke signalet om totalforsvarsstyrken som et centralt element i Danmarks bidrag til NATO's afskrækkelse mod øst og skabe et politisk narrativ om, at totalforsvarsstyrken er et centralt element i samfundets modstandskraft.

2) Hvis der udarbejdes et decideret forsvarskoncept, bør totalforsvaret indgå som et selvstændigt element i lighed med eksempelvis beredskabet. Det vil cementere totalforsvarets rolle i sikringen af Danmark i ekstraordinære situationer og tydeliggøre totalforsvarsstyrkens betydning for samfundets modstandskraft.

3) Udarbejdelsen af en mere detaljeret juridisk forankring af totalforsvaret er et væsentligt læringspunkt fra de andre nordiske lande til imødegåelse af centrale udfordringer ved indsættelse af totalforsvarsstyrken. Det anbefales derfor, at

Danmark følger de nordiske erfaringer og lader en totalforsvarslov, der specificerer totalforsvarets formål, ansvarsfordelingen og totalforsvarsstyrkens beføjelser, udgøre fundamentet for styrkens opbygning og indsættelse.

4) En eventuel udvidelse af den økonomisk ramme kan mest effektivt anvendes til genindkaldelse af totalforsvarsstyrkesoldaterne, indgåelse af deciderede rådighedskontrakter med de hjemsendte værnepligtige og mobilisering af styrken til beredskabsøvelser. Sekundært kan ekstra økonomiske midler anvendes til bringe soldaternes materiel op på et tidssvarende niveau.

5) Ansvar for totalforsvarsstyrken kan samles under forsvaret, således at opstilling, uddannelse og indsættelse er placeret ét sted, hvilket vil fjerne en uklar ansvarsfordeling mellem forsvaret og hjemmевærnet. Den nuværende, flerstrengede struktur udfordrer opbygningen og indsættelsen af totalforsvarsstyrken og skaber konkurrerende prioriteringer.

6) Man kan udpege militært personel i de støttende styrelser til totalforsvarsstyrken, der kan indgå i styrkens aktiviteter og beredskab. Forsvarsministeriet har en større gruppe fastansatte officerer og befalingsmænd placeret i de støttende styrelser, som med fordel kan designeres til totalforsvarsstyrken og indgå i dens aktiviteter og beredskab.

Optioner i forbindelse med reorganisering af totalforsvarsstyrken

Totalforsvarsstyrken kan i sin nuværende form reorganiseres i henhold til de tidligere anbefalinger, således at strukturen forenkles, ansvarsfordelingen klarlægges, og den militære kapacitet til løsningen af værtsnationsopgaven styrkes. I det følgende fremhæves tre optioner for reorganisering af den eksisterende totalforsvarsstyrke:

7) Totalforsvarsstyrken kan organiseres i reservebataljoner, hvis det politiske niveau ønsker at gøre mere og styrke totalforsvarsstyrkens militære kapacitet baseret på en genkendelig struktur, rådighedskontrakter til de hjemsendte værnepligtige og regelmæssige genindkaldelser. Dette forudsætter omfattende justeringer, en udvidet økonomisk ramme, materielindkøb og, som det væsentligste, gennemførelse af mobiliseringsøvelser. Det anbefales ligeledes, at reservebataljoner organiseres under hærens regimenter, men underlagt 2. brigade.

8) Totalforsvarsstyrken kan organiseres i mobiliseringsbataljonsmodellen i lighed med det tidligere koldkrigskoncept. Det betyder, at de hjemsendte værnepligtige organiseres i mobiliseringsbataljoner ved det regiment, hvor de har aftjent

deres værnepligt. Dette skaber en klar struktur, og hvis man gennemfører mobiliseringsøvelser, minimeres det militære kompetencetab, og den militære evne til at bidrage til værtsnationsopgaven øges.

9) Totalforsvarsstyrken kan opstilles som totalforsvarsbataljoner under landsdelsregionerne og nyttiggøre potentialet i landsdelsregionernes brigadestabe. Denne model er anvendelig, hvis det politiske niveau alene ønsker en mindre justering af totalforsvarsstyrken og fastholdelse af den eksisterende økonomiske ramme. Modellen vil forenkle strukturen, men vil ikke styrke den militære kapacitet. Det vil erfaringsmæssigt kræve genindkaldelser og kontraktmæssige forpligtigelser.

10) Værtsnation for en NATO-forstærkningsøvelse

Uafhængigt af i hvilket omfang rapportens anbefalede tiltag implementeres, anbefales det, at Danmark undersøger mulighederne for at være værtsnation for en NATO-forstærkningsøvelse i 2025. Det gjorde Norge i 2018, hvilket førte til en evaluering af landets totalforsvar og en efterfølgende videreudvikling af landets totalforsvarskoncept. Værtskabet for en NATO-øvelse vil dels kunne teste Danmarks totalforsvar, dels øve indsættelsen af totalforsvarsstyrken og dels være grundlaget for en evaluering af konceptet for værtsnationsstøtte.

Den nye totalforsvarsstyrke



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Den nye totalforsvarsstyrke - Dansk værtsnationsstøtte til NATO's regionale forsvare*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om militære øvelser og forsvarspolitisk samarbejde, kan du også læse CMS Rapporterne:

- *Aktiv afventning: Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde* (2020)
- *The Utility of Military Exercises - From Readiness to Enhanced Deterrence?* (2020)

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies