

Torben Toftgaard Engen

DEN NYE TOTALFORSVAR- STYRKE

Dansk værtnationsstøtte
til NATO's regionale forsvar

DJØF FORLAG
I SAMARBEJDE MED
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Den nye totalforsvarsstyrke

Dansk værtnationsstøtte
til NATO's regionale forsvar

Torben Toftgaard Engen

Den nye totalforsvarsstyrke

Dansk værtsnationsstøtte
til NATO's regionale forsvar



Djøf forlag
i samarbejde med
Center for Militære Studier
2021

Torben Toftgaard Engen
Den nye
totalforsvarsstyrke
Dansk værtsnationsstøtte
til NATO's regionale forsvar

© 2021 by Djøf Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Publikationen er fagfellebedømt

Omslag: Morten Lehmkuhl

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2021

ISBN 978-87-574-5036-1

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Redaktørernes forord

Denne udgivelsesrække indeholder ny forskning om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, som er relevant for især danske beslutningstagere og den danske offentlighed.

Udgivelsesrækken viderefører de studier, der hidtil har været udgivet som CMS-rapporter. Den udgør dermed en væsentlig del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Center for Militære Studier er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder forskningsfrihed og armlængdeprincippet. Analyserne er udført uafhængigt og er ikke udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Rapporterne fokuserer på at tilvejebringe akademisk holdbar og anvendelsesorienteret viden. Udgivelsesrækkens analyser har gennemgået ekstern fagfællebedømmelse, og alle analyser afsluttes med anbefalinger til danske beslutningstagere. Det er vores håb, at vi med disse udgivelser både kan informere og styrke dansk politikformulering såvel som den demokratiske debat om forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Læs mere om centret, dets aktiviteter og andre udgivelser på: <https://cms.polsci.ku.dk/>.

København, januar 2021

Henrik Breitenbauch & Kristian Søby Kristensen

Indholdsfortegnelse

Resumé og anbefalinger	9
Overordnede anbefalinger	10
Optioner for reorganisering af totalforsvarsstyrken	11
Abstract and Recommendations	12
General Recommendations	13
Options for the Reorganization of the Total Defence Force	14
1. Introduktion	17
1.1. Baggrund	18
1.2. Rapportens metode og struktur	19
2. Hvorfor totalforsvar: Den utænkelige krig	21
2.1. Truslen fra øst	22
2.2. Afskrækkelse ved forstærkning og Danmarks rolle i værtsnationsopgaven ...	22
2.3. Totalforsvaret og totalforsvarsstyrken	25
2.4. De justerbare dimensioner	27
3. Nordiske erfaringer med totalforsvaret	31
3.1. De nordiske prioriteter og totalforsvarsmodeller	32
Det svenske totalforsvar – et fornyet koldkrigskoncept	32
Det finske totalforsvar – et koncept for eksistensforsvar	34
Norges totalforsvar – et koncept for modstandskraft	36
3.2. Nordiske observationer, ideer og alternative modeller	38
4. Totalforsvarsstyrken	41
4.1. Totalforsvarets udvikling fra total krig til stormagtsrivalisering	41
Det totale forsvar til den totale krig, 1949-2003	42
Totalforsvaret i en tid med fred og stabilitet, 2004-2018	44
4.2. Implementeringen af totalforsvarsstyrken, 2018-2025	47

Implementeringsplanen	47
Rammen for implementeringen	48
4.3. Potentielle udfordringer	49
5. Udfordringer og justerbare dimensioner	53
5.1. Justerbare dimensioner	54
5.2. Alternative modeller	58
6. Konklusion og anbefalinger	61
6.1. Opsummering	61
6.2. Anbefalinger og optioner for alternative totalforsvarsstyrkekoncepter	62
Optioner for reorganisering af totalforsvarsstyrken	65
6.3. Afrunding	67
Litteraturliste	69

Resumé og anbefalinger

NATO's østflanke er under pres fra et stadig mere selvhævdende Rusland, og i tilfælde af en eskalation vil Danmark sandsynligvis blive opmarchområde for NATO-forstærkningsenheder. Danmark er i den forbindelse forpligtet til at yde værtsnationsstøtte til vores allierede. For totalforsvaret er det en omfattende opgave, der ikke er afgrænset i tid eller omfang. Selvom totalforsvarsstyrken kun er en brik i det samlede sikkerhedspolitiske billede, er den stadig væsentlig for den danske stats modstandskraft og afgørende for landets forpligtelser over for NATO i tilfælde af krise og krig. Derfor blev i det nuværende forsvarsforlig besluttet at styrke forsvarets bidrag til totalforsvaret ved oprettelsen af en nytænkt totalforsvarsstyrke, der med 30 dages varsel kan indsættes i forbindelse med værtsnationsstøtte. Men opbygningen af totalforsvarsstyrken er udfordret af knappe ressourcer og konkurrerende prioriteringer, hvilket reducerer dens militære kompetence.¹ Disse udfordringer er ligeledes pointeret i NATO's *Defence Planning Capability Review 2019/2020*, som en del af kritikken af Danmarks bidrag til alliancens kollektive forsvar.²

Men Danmark har ikke tænkt totalforsvar i de sidste 20 år, og samtidig har forsvaret "aflært" sig evnen til at yde værtsnationsstøtte. Det nuværende totalforsvar er derudover ikke en organisation i traditionel forstand, men snarere en række ministerielle samarbejdsrelationer. Derudover er der i forsvarsforliget et misforhold mellem de politiske ambitioner for totalforsvarsstyrken og den økonomiske ramme for dens opbygning. Disse faktorer resulterer i tre overordnede udfordringer i forbindelse med implementeringen af totalforsvarsstyrken i form af henholdsvis en tvetydig politisk prioritering, et spinkelt styringsgrund-

1. CMS-workshop, 28. august 2019.

2. NATO, *NATO's Defence Planning Capability Review 2019/2020*, pkt. 16. 14. oktober 2020.

lag og et misforhold mellem struktureringen og opgaveløsningen. Mens Danmark først gik i gang med en fornyelse af totalforsvarsstyrken med indgåelsen af det seneste forsvarsforlig, så har de øvrige nordiske lande siden 2014 styrket deres totalforsvar gennem større reformer. Det er derfor relevant at se på de nordiske erfaringer med implementering af totalforsvarskoncepter og identificere ideer og justeringsforslag, der kan være relevante, hvis det politiske niveau ønsker at styrke området yderligere.

Analysen peger på, at udfordringerne i forbindelse med implementeringen af totalforsvarsstyrken vanskeliggør dens opbygning, og at de medfører en risiko for, at totalforsvarsstyrken ikke kan yde tilstrækkelige militære bidrag til løsning af værtsnationsopgaven. Samlet viser rapporten, at Danmark står ved en skillevej mellem at nedjustere de politiske ambitioner for totalforsvarsstyrken eller give styrken mere politisk fokus og bedre rammer for dens opbygning. Fastholdes den nuværende kurs, risikerer totalforsvarsstyrken i 2025 at være underbemandet og sparsomt udrustet samt at mangle de nødvendige kompetencer til løsningen af værtsnationsopgaven. Rapportens analyse viser samtidig, at det er muligt at justere de strategiske håndtag, uden at der nødvendigvis skal tilføres flere økonomiske midler til området i første omgang. Totalforsvarsstyrkens evne til at løse militære opgaver er nemlig ikke først og fremmest et spørgsmål om materiel og våbensystemer, men hovedsageligt om de soldater, der indgår i styrken.

Overordnede anbefalinger

- 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. Det vil også bidrage til øget signalering af totalforsvarsstyrken som et centralt element i Danmarks bidrag til NATO's afskrækkelse mod øst.
- I det tilfælde, at der udarbejdes et decideret forsvarskoncept, bør totalforsvaret indgå som et selvstændigt kapitel i lighed med fx beredskabet. Det vil cementere totalforsvarets rolle i sikringen af Danmark i ekstraordinære situationer og tydeliggøre totalforsvarsstyrkens betydning for samfundets modstandskraft.
- Udarbejdelsen af en mere detaljeret juridisk forankring af totalforsvaret er et væsentligt læringspunkt fra de øvrige nordiske lande med

hensyn til at imødegå centrale udfordringer ved indsættelse af totalforsvarsstyrken. Det anbefales derfor, at Danmark trækker på de nordiske erfaringer og lader en totalforsvarslov udgøre fundamentet for styrkens indsættelse og være pejlemærke for dens opbygning.

- Ansvar for totalforsvarsstyrken bør placeres hos forsvaret, så ansvaret for opstilling, uddannelse og indsættelse er samlet ét sted. En uklar ansvarsfordeling mellem forsvaret og hjemmeforsvaret vil derved kunne undgås og bidrage til minimeringen af konkurrerende prioriteringer internt.
- Der skal udpeges militært personel i de støttende styrelser til totalforsvarsstyrken, der kan indgå i styrkens aktiviteter og beredskab. Designing af militært fastansat personel til styrken vil højne føringskadrens niveau, vedligeholde de fastansattes militære kompetencer og afhjælpe rekrutteringsproblemer.

Optioner for reorganisering af totalforsvarsstyrken

Totalforsvarsstyrken kan i sin nuværende form reorganiseres i den kommende forligningsperiode, så den militære kapacitet til løsningen af værtsnationsopgaven styrkes. Her er der tre muligheder:

- Totalforsvarsstyrken kan organiseres i reservebataljoner ved hærens regimenter og baseres på rådighedskontrakter til de hjemsendte værnepligtige, supplerende uddannelse og rutineringsøvelser.
- Totalforsvarsstyrken kan reorganiseres i mobiliseringsbataljoner ud fra et koldkrigs-koncept som enheder ved hærens brigader med regelmæssige mobiliseringsøvelser og stor fleksibilitet.
- Totalforsvarsstyrken kan opstilles i totalforsvarsbataljoner under landsdelsregionerne og få en kendt struktur og god adgang til logistik og samtidig nyttiggøre potentialet i landsdelsregionernes brigadestabe.

Endelig kan Danmark undersøge muligheden for at være værtsnation for en NATO-forstærkningsøvelse i 2025. Det gjorde Norge i 2018 for Trident Juncture, hvilket førte til en evaluering og videreudvikling af landets totalforsvarskoncept.

Abstract and Recommendations

NATO's eastern flank is under pressure from a more assertive Russia, and, in the case of an escalation, Denmark will most likely become the staging area of the NATO reinforcement intended for deployment to the east. In this regard, Denmark is obliged to provide host nation support to our allies. This is a comprehensive task for the total defence, as it is limited in neither time nor scope. In the overall security policy puzzle, the Total Defence Force may only be one piece, but it is nevertheless essential to Denmark's own resilience and commitment to NATO in the case of armed conflict. In the current Danish defence agreement, decision was therefore made to strengthen the Danish total defence capacity with the creation of a new Total Defence Force of 20,000 soldiers, which can be deployed on 30 days' notice in relation to host nation support. But the implementation of the Total Defence Force is challenged by scarce resources and competing priorities. These challenges have also been pointed out in the NATO Defence Planning Capability Review 2019/2020 as part of the overall criticism of the Danish contribution to the Alliance's collective defence.

But Denmark has not planned for total defence for the last 20 years, and the Danish armed forces have "unlearned" the ability to provide host nation support in this time. Moreover, the current total defence structure is no longer an organization in the traditional sense, but rather a set of ad hoc inter-ministerial relationships. More importantly, the Danish defence agreement is marked by a mismatch between the political ambitions for the total defence forces and the financial framework. These factors all lead to numerous challenges in the implementation of the new Danish Total Defence Force. While Denmark began the reform of the Total Defence Force structure with the latest defence agreement, other Nordic countries have more fundamentally reformed and strengthened their total defence force concepts since 2014. It is therefore relevant to study the Nordic experiences with the implementation of total defence

force concepts to identify ideas, make observations, and generate proposals for adjustments should there be political interest in Denmark in strengthening the area further.

The report emphasizes that the challenges in the implementation of the total defence entails a risk of decreasing its military ability to fill its role in host nation support. The analysis shows that Denmark must likely choose between reducing the political ambitions for the new Total Defence Force or giving the forces a clearer political focus and better conditions for their formation and future deployment. If the current position is maintained, the Total Defence Force risks being undermanned, sparsely equipped, and lacking the core military capabilities to fill its role in the host nation support operation. Even so, the report identifies options for adjusting the implementation of the Force without necessarily supplying more financial resources to the area. The ability of the Total Defence Force to carry out its military tasks is less a question of investments in equipment and weapon systems and more a question about the soldiers comprising the forces.

General Recommendations

- A more detailed and explicit nesting of the Total Defence Force in central political documents, including future defence settlements, would enable better coherence between political ends and means, and it would also contribute to signalling that the Total Defence Force is a key element in the Danish contribution to the NATO deterrence and defence.
- In the case of an adoption of a defence concept model for Danish Ministry of Defence military policy, Total Defence ought to be addressed in a separate chapter on par with emergency management policy, as this would enable clearer priorities and establish an understanding of its role in securing Denmark and the resilience of society in general.
- A more detailed legal anchoring of the total defence is one of the major takeaways from the experiences of the other Nordic countries, as it is essential to prepare potential future deployments of the Total Defence Force. It is therefore recommended that Denmark follows

the Nordic experiences and adopts a total defence law that can form the foundation for the implementation force and future deployments.

- The responsibility for the Total Defence Force should be collected under the Armed Forces in order to avoid both an unclear division of responsibilities between the Defence and Home Guard and competing priorities.
- Military personnel should be appointed to the agencies that are supporting the Total Defence Force which can be included in the Force's activities and preparedness. The designation of permanent military staff to the Force would raise the level of the leadership cadre, maintain the military competencies of the permanent personnel, and remedy recruitment problems.

Options for the Reorganization of the Total Defence Force

In the final years of the current defence agreement towards 2024, the Total Defence Force may pursue further reorganization so as to align the military capacity of the Force with its role in the host nation support task. Here, three main options exist:

- The Total Defence Force can be formed in reserve battalions, organizationally subordinated to the army regiments, manned by former conscripts on reserve contracts, and with regular training periods.
- The Total Defence Force can be reorganized into mobilization battalions, subordinated to the army brigades, and based on a Cold War concept with regular mobilization exercises.
- The Total Defence Force can be restructured into total defence battalions under the regional commands in order to utilize the potential of their "brigade staff" and to create clear lines of command.

Denmark should also consider the options for hosting a NATO reinforcement exercise in 2025. Norway did so in 2018 with the Trident Juncture exercise which led to an evaluation and further development of their host nation support concept.

1

Introduktion

Forsvaret skal frem for alt kunne varetage Danmarks sikkerhed, også i en krisesituation, hvor hovedparten af de danske styrker er udsendt.³ Det er blevet aktuelt i den nuværende krisesituation, hvor NATO's østflanke presses af et stadig mere selvhævdende Rusland. I tilfælde af en eskalation vil Danmark sandsynligvis blive opmarchområde for NATO-forstærkningsenheder, der skal modtages, serviceres og sikres. Det kaldes værtnationsstøtte og er en omfattende opgave, som ikke er afgrænset i tid, dimensioner eller omfang – og som skal løses, samtidig med at den nationale infrastruktur skal bevogtes.⁴ Det kan kun lade sig gøre gennem en koordineret indsættelse af statens samlede kapaciteter og civilsamfundets ressourcer inden for rammen af totalforsvaret. Danmark kan derved ikke forvente hjælp uden at bidrage selv, hvilket blev påpeget i NATO's *Defence Planning Capability Review* 2019/2020.⁵

Derfor blev det i det nuværende forsvarsforlig 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 værtnationsstøtte og ekstraordinære situationer.⁶ Forsvarets organisation er dog ikke længere gearret til opbygningen af en mobiliseringsstyrke, og der er uoverensstemmelse mellem de politiske ambitioner og den økonomiske ramme for styrken. Det har givet udfordringer med hensyn til implementeringen af totalfor-

3. Folketinget, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018), 3.

4. Folketinget, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018), 2 og 8.

5. NATO, *NATO's Defence Planning Capability Review 2019/2020*, pkt. 1. 14. oktober 2020.

6. Folketinget, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018), 2.

svarsstyrken, som ved opbygningens afslutning risikerer at være underbe-mandet og sparsomt udrustet samt at mangle nødvendige militære kom-petence til løsningen af opgaverne.⁷ Disse mangler er ligeledes pointeret i NATO's *Defence Planning Capability Review*, som en del af kritikken af Danmarks bidrag til alliancens kollektive forsvar.⁸

De øvrige nordiske lande har ligeledes reformeret deres totalforsvars-koncepter på grund af de stigende spændinger i Østersøområdet. Det er derfor relevant at se på de nordiske erfaringer med implementering af to-talforsvarskoncepter. Dette gælder, ikke mindst hvis det politiske niveau ønsker at styrke implementeringen af totalforsvarsstyrken.

Denne rapport afdækker derfor indledningsvist udfordringerne knyttet til implementeringen af totalforsvarsstyrken og identificerer justeringsmuligheder ved inddragelse af nordiske erfaringer på totalfor-svarsområdet.⁹ Rapportens ambition er at identificere ideer og præsente-re observationer, så opbygningen af totalforsvarsstyrken kan justeres efter den politiske ambition om en militær kapacitet, der kan bidrage til at løse opgaver i forbindelse med værtsnationsopgaven.¹⁰ I denne sam-menhæng forholder analysen sig snævert til opgaven vedrørende værts-nationsstøtte, idet den er dimensionerende for totalforsvarsstyrken og totalforsvarskonceptets generelle udformning i Norden.

1.1. Baggrund

Det er vigtigt at have tre rammesættende forudsætninger in mente, når udfordringerne for totalforsvarsstyrkens implementering udfoldes: 1) Danmark har ikke "tænkt" totalforsvar de sidste 30 år, og samtidig har forsvaret "afført" sig evnen til at yde værtsnationsstøtte til forstærknings-styrker til fordel for stabiliseringsoperationer. Forsvaret råder desuden ikke længere over det nødvendige materiel og de nødvendige faciliteter til at huse allierede styrker i det omfang, Danmark vil skulle bruge, hvis NATO får behov for at mobilisere. 2) Danmarks nuværende totalfor-svar er ikke en organisation i traditionel forstand, men snarere en række

7. CMS-workshop, 28. august 2019.

8. NATO, *NATO's Defence Planning Capability Review 2019/2020*, pkt. 16. 14. oktober 2020.

9. Hjemmeværnskommandoen, *Forligsinitiativ F27, Opbygningen af Totalforsvarsstyrken*. 2019.

10. Hjemmeværnskommandoen, *Forligsinitiativ F27, Opbygningen af Totalforsvarsstyrken*. 2019.

samarbejdsrelationer bygget op omkring princippet om ministerielt sektoransvar. Totalforsvarets funktion er dog uagtet organiseringen stadig at sikre koordineret planlægning samt at organisere en fælles og samlet civil og militær indsats i tilfælde af krise og krig. 3) Danmark er som medlem af NATO ikke alene forpligtet til at organisere et selvforsvar af landet og lade militære styrker indgå i NATO's reaktionsstyrker, men også til at modtage og understøtte NATO's forstærkningsenheder i tilfælde af krise og krig.¹¹ Det er en opgave, der potentielt vil kunne trække på alle forsvarets ressourcer og nødvendiggøre en klar prioritering.

1.2. Rapportens metode og struktur

Rapporten bygger på et *desk study* af officielle dokumenter, videnskabelige artikler og interne dokumenter fra forsvarets ministerområde. Rapporten tager analytisk udgangspunkt i CMS-rapporten "Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim". I forbindelse med analysen har vi afholdt en lukket workshop for udvalgte interessenter i totalforsvarsstyrkens implementering, som har bidraget til analysegrundlaget. I analysen inddrages desuden interviews med nordiske specialister og relevante ressourcepersoner i forsvaret og hjemmeforsvaret. Som det er tilfældet for alle rapporter fra CMS, har rapporten gennemgået både intern og ekstern fagfællebedømmelse.

Rapporten er ud over denne indledning struktureret i fem kapitler. Kapitel 2 afdækker totalforsvarsbegrebet, og værtnationsopgaven sættes i kontekst med NATO's planlagte regionale afskrækkelse. Kapitel 3 udfolder de nordiske totalforsvarsmodeller. Kapitel 4 beskriver totalforsvaret ud fra en historisk kontekst, og udfordringerne i forbindelse med implementering af totalforsvarsstyrken belyses. Kapitel 5 diskuterer forskelle mellem den nye totalforsvarsstyrke og de nordiske totalforsvarskoncepter, og potentielle justeringstiltag præsenteres. Kapitel 6 opsummerer udfordringer ved totalforsvarsstyrkens implementering og diskuterer en række anbefalinger til mulige justeringer af implementeringsprocessen.

11. NATO, *AJP-4.5(A), Allied Joint Host Nation Support Doctrines & Procedures* (NATO Standardization Office, 2013), A: 1, 1-2, pkt. 0107 a.

2

Hvorfor totalforsvar: Den utænkelige krig

Partierne bag forsvarsforliget ønsker at styrke Danmarks bidrag til NATO's kollektive afskrækkelse i forhold til truslen fra øst. Det er i dette perspektiv, at styrkelsen af forsvarets evne til at indgå i totalforsvaret skal ses, herunder totalforsvarsstyrkens evne til at bidrage til løsningen af værtnationsopgaven. Det er en omfattende opgave, som skal løses, sideløbende med at hærens stående styrke forventes sendt til Polen, og den kan derfor kun varetages af den nye totalforsvarsstyrke og hjemmeværnet. Værtnationsstøtte vil yderligere være vanskeliggjort af, at det civile samfund ikke er forberedt på opgaven, og at forsvaret har aflært sig evnen til at yde værtnationsstøtte til NATO's forstærkningsenheder. Hertil kommer, at Danmark ikke længere har kapacitet på de eksisterende kaserner, flådestationer og flyvestationer til at modtage NATO-forstærkninger, da tidligere depoter til at forsyne dem og sikre civilsamfundet er nedlagt.

Formålet med dette kapitel er derfor at afdække totalforsvarsbegrebet og sætte værtnationsopgaven og totalforsvarsstyrken i kontekst i forhold til NATO's planlagte initiativer til regional afskrækkelse og forsvar. Indledningsvist beskrives truslen gennem et NATO-planlægningsscenario med epicenter i Baltikum. Kapitlets anden del beskriver, hvordan NATO's arkitektur projekterer afskrækkelse i forhold til truslen fra øst. Slutteligt identificeres en række potentielle muligheder for at justere totalforsvarsstyrkens implementering.

2.1. Truslen fra øst

Baltikum er et potentielt epicenter for eskalation mellem øst og vest, der ikke alene udfordrer NATO's sikkerhed, men også Danmarks suverænitet.¹² Ustabiliteten viser sig blandt andet ved deployering af russiske militære kapaciteter i Kaliningradlommen og Moskvas generelt truende adfærd i Østersøregionen.¹³ En eskalation i regionen kan opstå pludseligt, enten på grund af NATO's militære tilstedeværelse i regionen, på grund af Ruslands påvirkningskampagner over for de russiske minoriteter i Baltikum eller som resultat af en grænsesøgende anvendelse af gråzoneoperationer.¹⁴ En sådan situation vil potentielt gøre Danmark til en geografisk frontlinjestat og en militær part i den latente konflikt gennem vores medlemskab af NATO og ikke mindst vores geografiske placering.¹⁵ Som modtræk til en russisk aggression kan det Nordatlantiske Råd påberåbe sig artikel 5 i Washingtontraktaten, den såkaldte musketer-ed, hvilket bemyndiger alliancestyrker til at lancere en militær reaktion i Baltikum.¹⁶ Medlemslandene vil sideløbende iværksætte artikel 3-tiltag med henblik på at øge civilsamfundenes robusthed, iværksætte det nationale forsvar og sikre understøttelsen af NATO's militære reaktioner på eskalationen.¹⁷

2.2. Afskrækkelse ved forstærkning og Danmarks rolle i værtsnationsopgaven

NATO har som konsekvens af det ændrede sikkerhedsmiljø i blandt andet Østersøregionen iværksat en transitionsproces, der styrker det regionale forsvar. Det har medført en forøgelse af de hurtigt deployer-

12. Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig Risikovurdering* (2018), 23-25.

13. André Ken Jakobsson, *Når Hydra angriber: Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred* (Center for Militære Studier, 2019).

14. Ulrich Kühn, *Preventing Escalation in the Baltics: A NATO Playbook* (Carnegie Endowment for International Peace, 2018), 41-54.

15. Kathleen H. Hicks, *By Other Means Part II: U.S. Priorities in the Gray Zone* (Center for Strategic & International Studies, 2019).

16. NATO, *AJP-01, Allied Doctrine* (NATO Standardization Office, 2017), E: 1, 1-4, pkt. c.

17. Michael Jacobson, "In the Opening Days of War, Let the Army Lead on Targeting", *War on the Rocks* (17 October 2019).

bare militære enheder og forkortelsen af varslet for indsættelse, hvilket kan ses i figur 1. Ud over disse reaktionsstyrker planlægger NATO at tilføje yderligere omfattende forstærkningsstyrker og materiel til alliancelandene.¹⁸ Parallelt til transitionsprocessen har NATO gennemgået et doktrinært paradigmeskifte fra en reaktiv tilgang til afskrækkelse til et proaktivt engagement langs NATO's østflanke.

Figur 1: NATO-afskrækkelse ved forstærkning

- Tredobling af NATO's Response Force (NRF): 40.000 soldater
- Oprettelse af Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)
- Oprettelse af NATO Readiness Initiative (NRI) på 80.000 soldater, som med 30 dages varsel kan indsætte:
 - 30 bataljoner
 - 30 eskadriller kampfly
 - 30 krigsskibe.

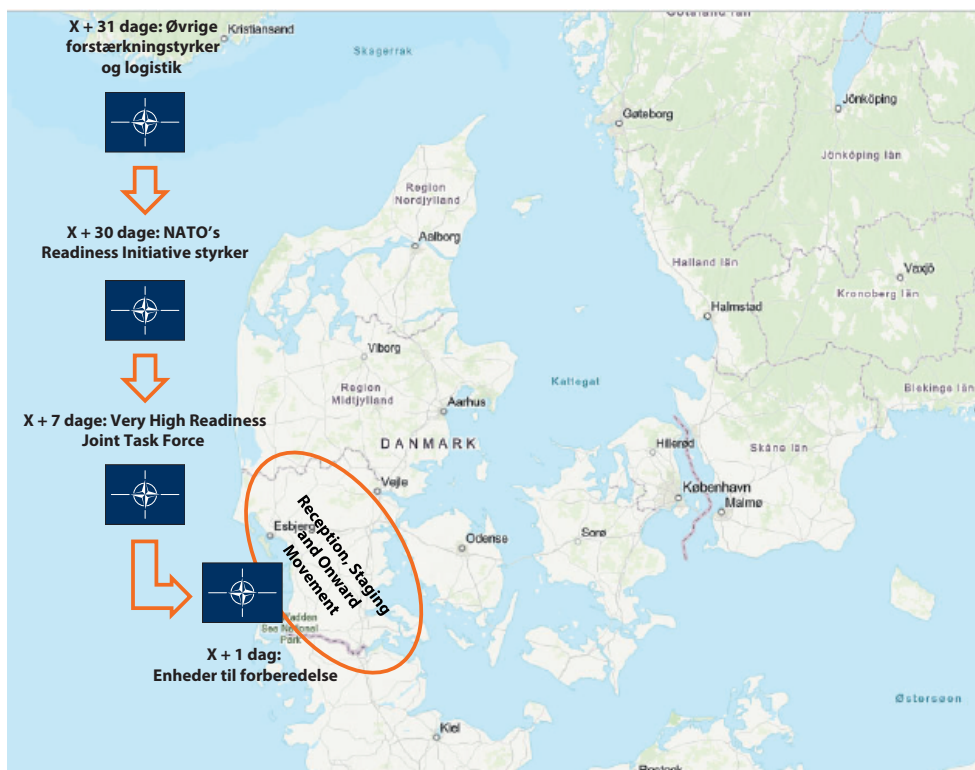
Dette har resulteret i, at alliancen blandt andet har indsat fire multinationale bataljoner i Baltikum under NATO's *Enhanced Forward Presence*. NATO har yderligere pointeret behovet for at øge både civil og militær national modstandskraft i medlemslandene og er rettet mod samfundenes sammenhængskraft.¹⁹

Danmarks militære bidrag til NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar mod øst er todelt. For det første stiller forsvaret militære kapaciteter til rådighed, herunder en brigade, flybidrag og krigsskibe. For det andet er Danmark forpligtet til i krisesituationer at være værtsnation for dele af NATO's Response Force og alliancens forstærkningsstyrker forud for deres videre deployering mod øst. Principper for disse modtagelser af NATO-forstærkninger er illustreret i figur 2. Værtsnationsstøtten er således den samlede militære og civile støtte givet i fred, krise og krig af et værtsland til allierede styrker, som er lokaliseret på, opererer i eller er på

18. NATO, *AJP-3.2, Allied Joint Doctrine for Land Operations* (NATO Standardization Office, 2016), A: 1.

19. NATO, "Commitment to enhance resilience", Press Release (8. juli 2016).

Figur 2: Skitse over modtagelse af NATO-forstærkninger i Danmark



vej gennem dansk territorium.²⁰ Støtten skal bidrage til at opretholde de allierede styrkers kampkraft, mens de er i landet, herunder gennem logistiske tjenesteydelser og sikring i alle dimensioner. Grundlaget for værtsnationsstøtten er et *memorandum of understanding* mellem Danmark og afsendernationerne, men hvordan værtsnationsstøtten udmøntes i praksis, afhænger af værtsnationens støtteorganisation.²¹ Det er en omfattende og kompliceret opgave, der ikke er afgrænset i tid og kun kan løses ved indsættelse af samfundets samlede ressourcer via totalforsvaret.²²

20. NATO, *AJP-4.5(A), Allied Joint Host Nation Support Doctrines & Procedures* (NATO Standardization Office, 2013).

21. NATO, *AJP-4.5(A), Allied Joint Host Nation Support Doctrines & Procedures* (NATO Standardization Office, 2013).

22. Hærkommandoen, *HRN 010-001, Feltreglement I* (2015).

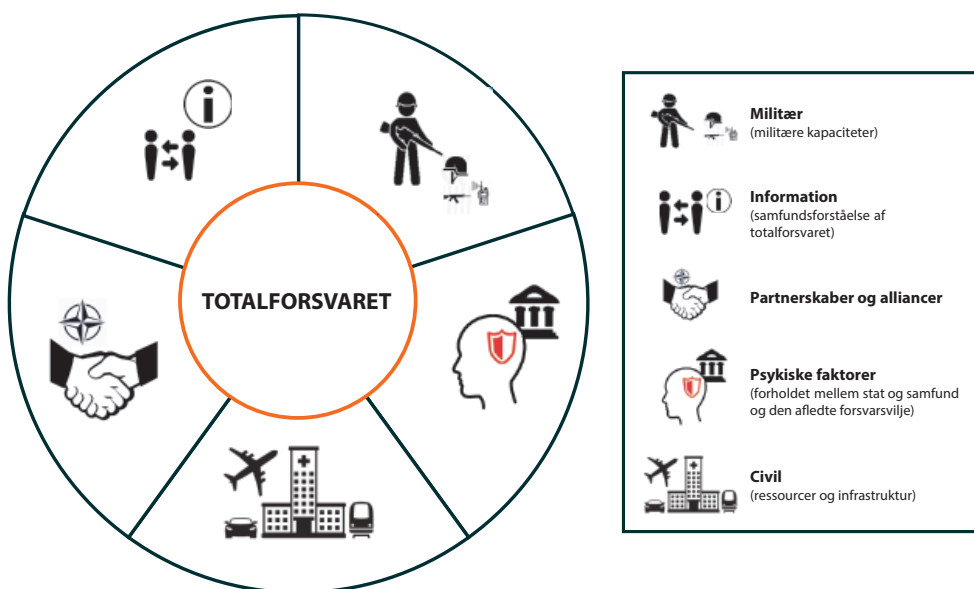
2.3. Totalforsvaret og totalforsvarsstyrken

Almindeligvis opfattes totalforsvaret som udnyttelse af alle civilsamfundets ressourcer og statens samlede kapaciteter, herunder forsvaret, til opretholdelse af et funktionsdueligt samfund samt beskyttelse af befolkningen og af samfundets værdier. Totalforsvaret er således ikke alene statens tiltag, men hele samfundets tilgang til national sikkerhed.²³ Traditionelt var totalforsvar den eneste mulighed, når en stat skulle forsvare sig alene, men den nutidige opfattelse af totalforsvaret er, at det udfoldes inden for rammen af partnerskaber eller alliancer.²⁴ Totalforsvaret hviler dog i sidste ende på befolkningens vilje til at forsvare deres stat og en opfattelse i samfundet af, at totalforsvaret er et bærende element i nationens sammenhængskraft. Totalforsvaret skal dog opfattes holistisk, idet ingen enkeltdele kan stå alene. Figur 3 viser i forlængelse af dette, at totalforsvaret ikke er noget i sig selv, men derimod er en helhed af civile ressourcer, infrastruktur, militære kapaciteter, alliancer/partnerskaber, psykiske forhold og information.

23. Nora Vanaga & Toms Rostoks, *Deterring Russia in Europe, Defence Strategies for Neighbouring States* (Routledge, 2018), 14.

24. James Wither, "Back to the future? Nordic total defence concepts", *Defence Studies* 20:1 (2020), 61-81.

Figur 3: Totalforsvarets fem dimensioner²⁵



I en dansk kontekst udgøres totalforsvaret primært af fire komponenter: forsvaret, redningsberedskabet, politiet og det civile beredskab. Der findes ikke et egentligt totalforsvarskoncept på skrift, men indholdet i begrebet kan sammenfattes til "statens rationelle og koordinerede anvendelse af samfundets ressourcer til gavn for nationen i krise og krig".²⁶ Det fundamentale princip for totalforsvaret i Danmark er "sektoransvaret", hvor det enkelte ministerområde i kriser er ansvarligt inden for eget ressort. Det er alene Statsministeriet og dets kriseberedskabsgruppe, der kan ændre på de enkelte ministeriers prioritering og involvering. I den sammenhæng er totalforsvarsstyrken forsvarets dedikerede kapacitet til indsættelse i ekstraordinære situationer, herunder varetagelsen af værtnationsopgaven.²⁷ Styrken vil bestå af ca. 12.000 hjemsendte vær-

25. Den teoretiske tilgang til totalforsvaret og figuren er udarbejdet af forfatteren.

26. J.B. Andersen, "Forsvarets rolle i totalforsvaret". *Militært Tidsskrift* (2002).

27. Kriseberedskabsgruppen består af repræsentanter på afdelings- og kontorchefniveau fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet (afd. A).

nepligtige og en føringskadre af reservepersonel, suppleret med ca. 7.000 frivillige hjemmeværnssoldater.²⁸

2.4. De justerbare dimensioner

Implementeringen af totalforsvarsstyrken kan justeres på flere måder. Af aftalen på forsvarsområdet fremgår det, at det politiske niveau kan justere tre dimensioner, nemlig anvendelsesområdet, prioriteringen og den økonomiske ramme, der tilsammen sætter kursen for den overordnede politiske ambition for totalforsvarsstyrken.²⁹ Det ministerielle niveau har, med udgangspunkt i forsvarsloven, ligeledes tre strategiske håndtag til styringen af implementeringsprocessen. Indledningsvist kan man justere de bagvedliggende styringsdokumenter³⁰, dernæst kan man justere i strukturen for totalforsvarsstyrken, og slutteligt kan man justere indsættelsesrammen.³¹ Styrelsesniveauets justeringsmuligheder er centreret omkring organisering, materieltildeling og uddannelsesniveau. Styrelsesniveauet er dog afhængigt af, at de overordnede niveauer indledningsvist justerer på deres strategiske håndtag. Figur 4 viser i en tabel eksempler på tiltag i et kontinuum under de respektive justerbare dimensioner på henholdsvis det ministerielle niveau og styrelsesniveauet.

De strategiske justeringsmuligheder i implementeringsprocessen, herunder de justerbare dimensioner og mulige tiltag fra figur 4, er sammenfattet og visualiseres i figur 5, "Justerbare dimensioner for totalforsvarsstyrken".

Indikatoren viser den politiske ambition sat op mod udmøntningen af ambitionen i forligningsperioden. Logikken i indikatoren er, at jo længere indikatorstregen står mod højre, desto mere stiger den militære evne til at løse opgaverne, og sammenhængen mellem de politiske ambitioner og de ressourcer, som er til rådighed. En anden logik i indikatoren er, at jo

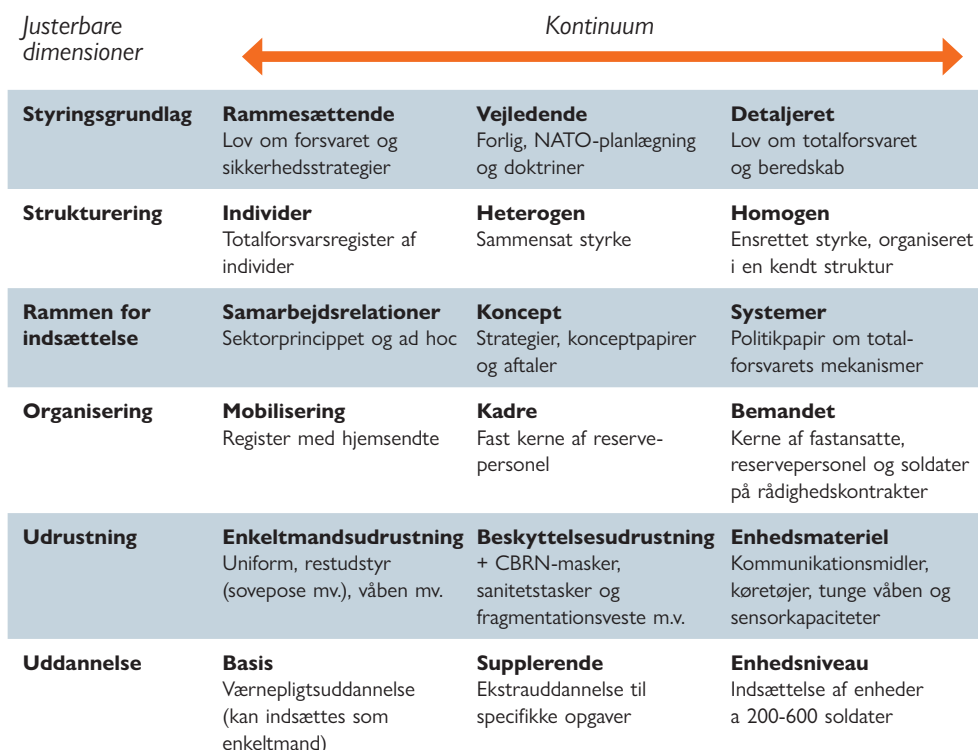
28. Hjemmeværnsskommandoen, *Forligsinitiativ F27, Opbygningen af Totalforsvarsstyrken* (2019). Internt arbejdsdokument fra Hjemmeværnsskommandoen.

29. Folketinget, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018).

30. Folketinget, *Bekendtgørelse af lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.*, (2013), § 3.

31. Folketinget, *Bekendtgørelse af lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.*, (2013), § 10.

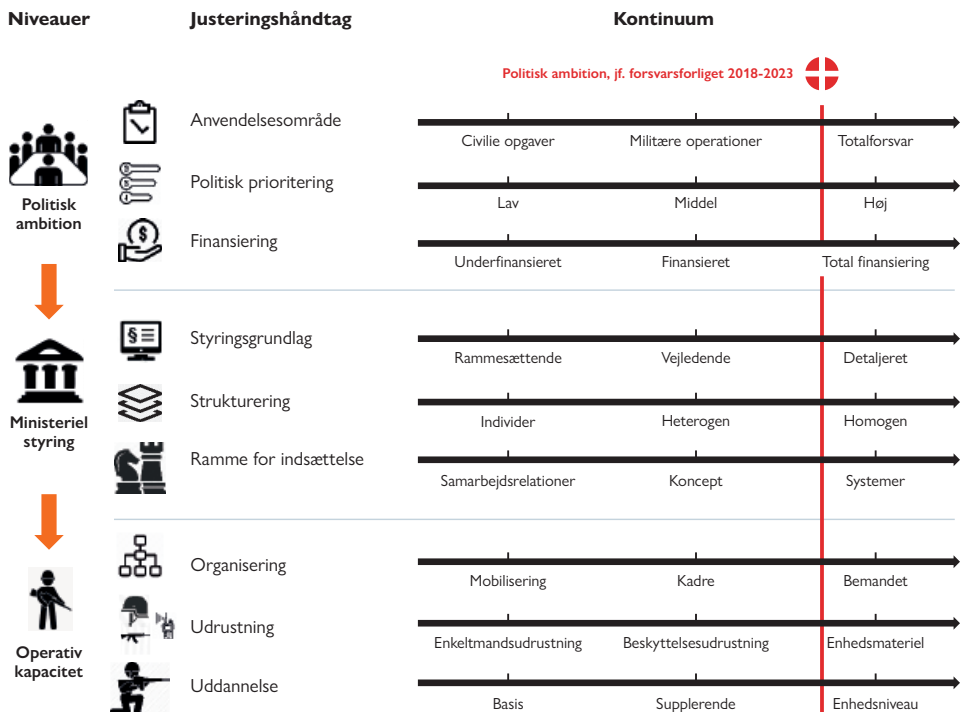
Figur 4: Justerbare dimensioner og eksempler på tiltag på det ministerielle niveau og styrelsesniveauet



mere vertikal indikatorstregen er, desto større overensstemmelse er der mellem de forskellige niveauer. Justeringsindikatoren visualiserer således rapportens analysemodel, og samtidig fungerer den som et kort over, hvordan totalforsvarsstyrken kan opfattes som militær kapacitet.

Dette kapitel har indledningsvist afdækket totalforsvarsbegrebet og sat det i kontekst af værtnationsopgaven. Kapitlet har slutteligt identificeret de strategiske justeringshåndtag og de justerbare dimensioner i totalforsvarsstyrkens implementering. I næste kapitel præsenteres de nordiske totalforsvarsmodeller med henblik på at kunne inspirere i Danmark ved at afdække tendenser, alternative modeller og generelle observationer.

Figur 5: Justerbare dimensioner for totalforsvarsstyrken



3

Nordiske erfaringer med totalforsvaret

Den forværrede sikkerhedssituation i Østersøregionen har særligt udfordret de øvrige nordiske lande, idet de alle grænser op til Rusland og derfor hurtigt kan blive draget ind i spændingerne mellem Rusland og NATO i Østersøregionen. I Norden har det medført en omfattende forberedelse på en stormagtskonflikt, hvor totalforsvarets koncept er tilbage på den sikkerhedspolitiske dagsorden. De øvrige nordiske lande har på forskellig vis adopteret en totalforsvarstilgang for at øge samfundenes modstandskraft i ekstraordinære situationer. På trods af en overvejende identisk trusselopfattelse er landenes totalforsvarsmodeller væsentligt forskellige med hensyn til både formål og udformning. Variationerne bundes i en kombination af forskellige politiske prioriteter, geografisk placering, historiske erfaringer og kulturelle forhold, som alle spiller en rolle i udformningen af totalforsvarsmodellerne. De nordiske totalforsvarsmodeller kan af den grund ikke direkte overføres til danske forhold, men de kan tjene til generel inspiration. Dette kapitels formål er således at uddrage nordiske erfaringer, der understøtter implementeringen af det danske totalforsvarsstyrkekoncept. Kapitlet er en gennemgang af de øvrige nordiske landes totalforsvarsmodeller, men med fokus på de politiske ambitioner, det ministerielle styringsgrundlag og den operative kapacitet. Kapitlet sammenfatter til sidst nordiske tendenser, alternative modeller og generelle observationer.

3.1. De nordiske prioriteter og totalforsvarsmodeller

Vores nordiske nabolande har alle udviklet egne totalforsvarsmodeller og er i gang med implementeringen af strukturer for kriseberedskab, som kan håndtere ekstraordinære situationer under krise og krig. I den nordiske opbygning af totalforsvaret er NATO's sideløbende planlægning på totalforsvarsområdet dimensionerende for alle vores nordiske naboers nationale sikkerhedsstrategier, uagtet om de er medlemmer af NATO eller ej. På trods af forskelle i geografi, historie og sikkerhedspolitisk indretning kan der indhentes nyttige observationer og nye ideer i et studie af vores naboers respektive implementeringer af totalforsvaret. Det er vigtigt at nævne, at Sverige, Norge og Finland alle har en aftale med NATO om værtnationsstøtte til alliancens forstærkningsstyrker, enten via et direkte medlemskab eller via deltagelse i Partnership for Peace (PfP)-programmet. Figur 6 viser de umiddelbare forskelle og ligheder mellem de nordiske lande ud fra nøgletal og fakta om deres respektive totalforsvarsmodeller. De bagvedliggende forskelle i tilgangene til totalforsvaret og de underliggende dimensioner vil efterfølgende blive gennemgået land for land.

Det svenske totalforsvar – et fornyet koldkrigskoncept

Sikkerhedspolitisk er totalforsvaret højt prioriteret i Sverige, idet landets politiske niveau vurderer, at de regionale spændinger kan true nati-

Figur 6: Nordisk totalforsvar i udvalgte nøgletal og fakta

	<i>Totalforsvarsstyrken</i>	<i>Varsel for totalforsvaret</i>	<i>Relation til NATO</i>	<i>Værtnationsstøtte til forstærkningsstyrker</i>	<i>Værnepligtens normale længde</i>
Sverige	60.000	7 dage	PfP land	Aftalt med NATO	Op til 15 mdr.
Finland	280.000	1 dag –	PfP land	Aftalt med NATO	Op til 12 mdr.
Norge	28.000	2-30 dage	Medlemskab	Forpligtet	Op til 19 mdr.
Danmark	20.000	30 dage	Medlemskab	Forpligtet	Op til 8 mdr.

onens eksistens. Denne opfattelse begrundes i særlig grad med Ruslands aggressive ageren i kombination med klimaudfordringerne og trusler i cyberspace.³² I en svensk kontekst skal totalforsvar derfor opfattes som både et handlingssystem og et instrument, som primært kan anvendes til nationens militære forsvar, hvor det civile samfund bistår det militære apparat og derved sikrer nationens eksistens.³³ De politiske ambitioner for totalforsvaret er, at Sverige selvstændigt kan forsvare og beskytte sit territorium under alle omstændigheder og i alle domæner i minimum tre måneder, eller indtil forstærkninger ankommer, jf. Sveriges PfP-aftale med NATO.³⁴ Ifølge aftalen er en af de primære opgaver for det svenske totalforsvar at kunne bidrage til værtsnationsstøtte til NATO-forstærkningsstyrker, hvilket trænes gennem regelmæssige samarbejdsøvelser med NATO-styrker.³⁵ Den politiske finansiering af det svenske totalforsvar sker ud fra en totalfinansieringsmodel, hvor der er taget højde for både forudsete og uforudsete udgifter.³⁶ Udgifterne til totalforsvaret er budgetteret til ca. 3 mia. kr. årligt til implementering og drift. Yderligere er der afsat 490 mio. kr. til forskning og udvikling, og Sverige har oprettet en fond på ca. 30 mia. kr. til uforudsete indsættelser af styrker inden for rammerne af totalforsvaret. Denne beredskabsfond kan fx anvendes til mobilisering, krigsforberedelser og generel finansiering af aktiveringer i ekstraordinære situationer.³⁷

Det ministerielle niveau i Sverige styrer totalforsvarsområdet på baggrund af loven om totalforsvar og højt beredskab.³⁸ Denne lov beskriver totalforsvarets formål, mekanismerne i aktiveringen samt ansvarsfordelingen i forbindelse med mobiliseringen af samfundet. På den baggrund har det svenske forsvarsministerium udarbejdet en hvidbog, der detaljeret anviser indretningen af totalforsvaret og rammerne for mobilisering

32. Sweden Government Offices. "Development of modern total Defence" (11. juni 2018).

33. Michael Miklaucic, "'Total Defense' – an Interview with Swedish Minister of Defense Peter Hultqvist", *PRISM* 8:3 (2019): 146-150.

34. The Swedish Defence Commission secretariat, *The Swedish Defence Commission's white book on Sweden's Security Policy and the Development of the Military Defence 2021-2025* (2017).

35. Michael Miklaucic, "'Total Defense' – an Interview with Swedish Minister of Defense Peter Hultqvist" *PRISM* 8:3 (2019): 146-150.

36. Anders C. Madsen, "OPP handler om totaløkonomi – ikke finansiering" (PwC, 2016).

37. Regeringskansliet, *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Försvarsdepartementet, 2017), 216–220.

38. Sveriges Riksdag, *Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap* (2019).

og indsættelse.³⁹ Struktureringen af totalforsvaret tager udgangspunkt i, at totalforsvarsloven muliggør indkaldelsen af alle statsborgere i alderen 16 til 70 år, og at den militære del af totalforsvaret skal kunne mobiliseres på syv dage.⁴⁰ Det svenske totalforsvar har derudover en homogen struktur, hvor forsvarets faste enheder udgør grundstrukturen, der suppleres af hjemmeværnssoldater, genindkaldte værnepligtige og personel af reserven. Denne model muliggøres af tre faktorer: Indledningsvist er det neutrale Sverige ikke forpligtet til at afgive styrker til internationale alliancer i krisesituationer; dernæst er det svenske hjemmeværn en integreret del af det øvrige forsvar; og slutteligt er alle hjemsendte værnepligtige organiseret i bataljoner i en for dem kendt struktur, og de vil fra 2021 regelmæssigt blive genindkaldt.⁴¹ Yderligere vil alt personel i forbindelse med en beredskabsforøgelse blive fuldt udrustet med våben, køretøjer og kommunikationsmateriel.⁴²

Det finske totalforsvar – et koncept for eksistensforsvar

I Finland har begrebet totalforsvar en altomfattende sikkerhedspolitisk betydning, der indeholder statslige myndigheder, private virksomheder, frivillige organisationer samt alle medborgere. Værnepligten og psykologiske faktorer (forsvarsviljen) er fundamentet i det finske totalforsvar, hvis formål er at opretholde et nationalt forsvar, der skal kunne afvise enhver militær trussel mod landet i en ubegrænset periode.⁴³ Finlands militære og civile komponenter indgår således i et sammentænkt nationalt forsvar, hvor totalforsvarsstyrken skal ses som den samlede finske militære kapacitet.⁴⁴ Modsat de øvrige skandinaviske lande har Finland fastholdt et militært fokus for totalforsvaret som under den kolde krig. Politisk har totalforsvaret fra 2014 fået et stærkere fokus grundet den selvhævdende russiske udenrigspolitik og den specifikke militære opbyg-

39. Regeringskansliet, *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Försvarsdepartementet, 2017), 216–220.

40. Försvarsmakten, *Handbok Mobilisering 2019* (2019).

41. Försvarsmakten, "Blekinge Västre Bataljon", Försvarsmakten.se, tilgængeligt d. 20. januar 2020.

42. Regeringskansliet, *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Försvarsdepartementet, 2017), 216–220.

43. Prime Minister's Office Finland, *Government's Defence Report* (Prime Minister's Office Publications, Finland, 2017).

44. Major General P. Salminen, "Finland's Comprehensive and Military Defence doctrines responding to Emerging threats and new technologies". OSCE High-Level Military Doctrine Seminar (2011).

ning langs deres fælles grænser.⁴⁵ Den overordnede politiske ambition for det finske totalforsvar er, at styrken skal kunne afvise alle angreb på nationen uafhængig af varighed, geografi eller dimension.⁴⁶ Denne ambition understøttes af, at Finland som Pfp-land i NATO indgik en aftale om værtnationsstøtte til NATO's forstærkningsstyrker i tilfælde af krise og krig.⁴⁷ Udgifterne til totalforsvaret er ikke en særskilt post på det finske forsvarsbudget, men regeringen har oprettet en beredskabsfond til mobiliseringsudgifterne på 10 mia. kr., og der investeres årligt ca. 0,5 mia. kr. i specifikke totalforsvarstiltag.⁴⁸

Styringsgrundlaget for det finske totalforsvar tager udgangspunkt i den finske grundlov, der fastslår, at alle finske borgere er forpligtet til at assistere med landets forsvar. Dernæst beskriver forsvarsloven beslutningsprocesserne, organiseringen og rollefordelingen i totalforsvaret. Endelig er den praktiske udmøntning af værnepligten beskrevet i en række værnepligtslove.⁴⁹ Finske statsborgere er forpligtede til en værnepligt på op til 12 måneder og kan, frem til de fylder 60 år, genindkaldes i 100 dage til gennemførelse af uddannelse eller øvelser.⁵⁰ De ca. 27.000 værnepligtige, som årligt hjemsendes efter endt værnepligt, enkadreres i de regionale brigader, hvor de aftjente deres værnepligt. Indsættelsen af totalforsvarsstyrken sker ud fra et overordnet politisk strategipapir, som beskriver, hvordan statens ressourcer skal anvendes til landets forsvar.⁵¹ Det ministerielle niveau har således et klart styringsgrundlag for håndtering af ekstraordinære situationer. Overordnet er totalforsvarsstyrken opdelt, så 5 % af styrken er højt prioriterede manøvreenheder med primært fastansatte soldater. De resterende fastansatte soldater og hoved-

45. General Jarmo Lindberg, "Finland's Defence: today and tomorrow", *European Security and Defence*, 2018.

46. Prime Minister's Office Finland, *Government's Defence Report* (Prime Minister's Office Publications, Finland, 2017).

47. Ministry of Defence, Finland, *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Finland and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarter Allied powers Europe Regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operation/Exercises/Similar Military Activity*.

48. Ministry of Defence, Finland, "Breakdown of defence expenditure", defmin.fi (tilgæet 21. januar 2020).

49. Ministry of Justice, Finland, *The Constitution of Finland*, (11. juni 2019).

50. Ministry of Defence, Finland, *Finnish Act on the Defence Forces*, (2007).

51. Ministry of Defence, Finland, *Security Strategy for Society* (Government Resolution, 16.12.2010).

parten af de hjemsendte værnepligtige forventes indsat i regionalt forsvaret eller i bevogtningsopgaver.⁵² De værnepligtige er derfor organiseret i bataljoner under de brigader, hvor de blev uddannet, og genindkaldes eller mobiliseres i ekstraordinære situationer i en kendt struktur og med velkendt enhedsmateriel.⁵³ Ulempen ved den finske model er klart, at den er meget omkostningsfuld.

Norges totalforsvar – et koncept for modstandskraft

Norge har siden 2015 været igennem en udvikling af totalforsvaret, som indledningsvist styrkede eksisterende militære kapaciteter og dernæst opbyggede en robusthed i det norske civilsamfund samt alliancerelationer til USA.⁵⁴ I den sidste fase skal der fremadrettet i perioden 2021-2024 ske en generel oprustning af forsvaret samt en kraftig forøgelse af volumen af soldater.⁵⁵ Det gennemgående tema i Norges totalforsvarsstrategi er, hvordan forsvaret og det civile beredskab kan anvende den offentlige sektor, private ressourcer og kommercielle virksomheder til at øge samfundets robusthed i ekstraordinære situationer.⁵⁶ Det norske totalforsvar er således tæt knyttet til artikel 3 i NATO-traktaten og fungerer ud fra princippet om sektoransvar. Dog er det ikke "totalt" i en koldkrigs kontekst, men et revideret koncept med et logistisk fokus ud fra en artikel 3-tilgang om et robust samfund.⁵⁷ I 2016 etablerede Norges regering et program, som skulle udarbejde et koncept, der kunne øge samfundets modstandskraft og imødekomme NATO's basiskrav. Det norske totalforsvarskoncept blev senest afprøvet i 2018 i forbindelse med den store NATO-øvelse *Trident Juncture 2018*. Under øvelsen testede Norge blandt andet sit koncept for værtnationsstøtte til NATO's forstærkningsenheder, hvilket i logistisk forstand var en succes.⁵⁸ Øvelsens logistiske omfang er illustreret i figur 7.

52. Piotr Szymański, *Course correction in the Finnish army: investments in combat readiness and reserves* (Warszawa: Centre for Eastern Studies).

53. General Jarmo Lindberg, "Finland's Defence: today and tomorrow", *European Security and Defence*, 2018.

54. Interview med Oberst Ken Gøran Bjørk, det norske Forsvarsdepartementet.

55. Forsvarsdepartementet, Norge, *Et styrket forsvar, Forsvarssjefens fagnilitære råd 2019* (2019).

56. Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, Norge, *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (20. juni 2018).

57. CMS-workshop, 28. august 2019.

58. Gunn Alice Birkemo m.fl., *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, Oslo. FFI-Rapport 19/01068 (Forsvarets forskningsinstitutt, 2019).

Figur 7: Nøgletal, Trident Juncture 2018⁵⁹

Periode:	25. oktober til 7. november 2018
Deltagere:	Ca. 50.000 soldater
Nationer:	29 NATO-lande samt Finland og Sverige
Kapaciteter:	Kapaciteter: 250 fly, 65 krigsskibe og ca. 10.000 køretøjer

På det politiske niveau er totalforsvarets prioriteter baseret på en forståelse af, at forsvaret indledningsvist skal kunne løse opgaver for det civile samfund i forbindelse med krise og krig. Dernæst skal totalforsvaret kunne varetage forpligtelsen over for NATO, herunder opgaver i forbindelse med værtsnationstøtte. Finansieringen af totalforsvaret sker derfor både gennem de almindelige budgetter for forsvaret og via budgettet for det norske Justits- og beredskapsdepartement. Styringsgrundlaget for totalforsvaret består af en beredskabslov med rollefordeling, en rekvisitionslov, der beskriver det civile samfunds støtte til forsvaret, og slutteligt forsvarsloven, der angiver formålet med totalforsvaret.⁶⁰ Det lovmæssige styringsgrundlag er vejledende i sin natur, men understøttes af regeringens langtidslægning for forsvaret, som definerer totalforsvarets strukturering og snitfladerne i forhold til det norske forsvars øvrige strukturer.⁶¹ Den norske totalforsvarsstyrke består på den baggrund primært af en aktiv reserve på 28.000 hjemsendte værnepligtige, der enten har en efterfølgende tjenestepligt eller frivilligt har tegnet en rådighedskontrakt.⁶² Hovedparten af den aktive reserve er organiseret i kompagnier under det norske hjemmevern, der genindkalder soldaterne til supplerende uddannelse og enhedsuddannelser og samarbejder med øvrige militære enheder og det civile beredskab.⁶³ Totalforsvarsstyrken er i en proces, hvor den i de kommende år bliver udrustet med tunge køretøjer, sensor kapaciteter og kommunikationsmateriel.⁶⁴ Det

59. Forsvaret, Norge. *Facts folder about Trident Juncture*.

60. Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, Norge, *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (20. juni 2018).

61. Forsvarsdepartementet, Norge. *Prop. 151 S (2015–2016). Kampkraft og berekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. 2016.

62. Forsvarsdepartementet, Norge. *Prop. 2 S (2017–2018). Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet, Landmaktproposisjon*. 2017.

63. Interview med oberst Ken Gøran Bjørk, det norske Forsvarsdepartementet.

64. Interview med oberst Stein Westlye Johannessen, det norske Forsvarsdepartementet.

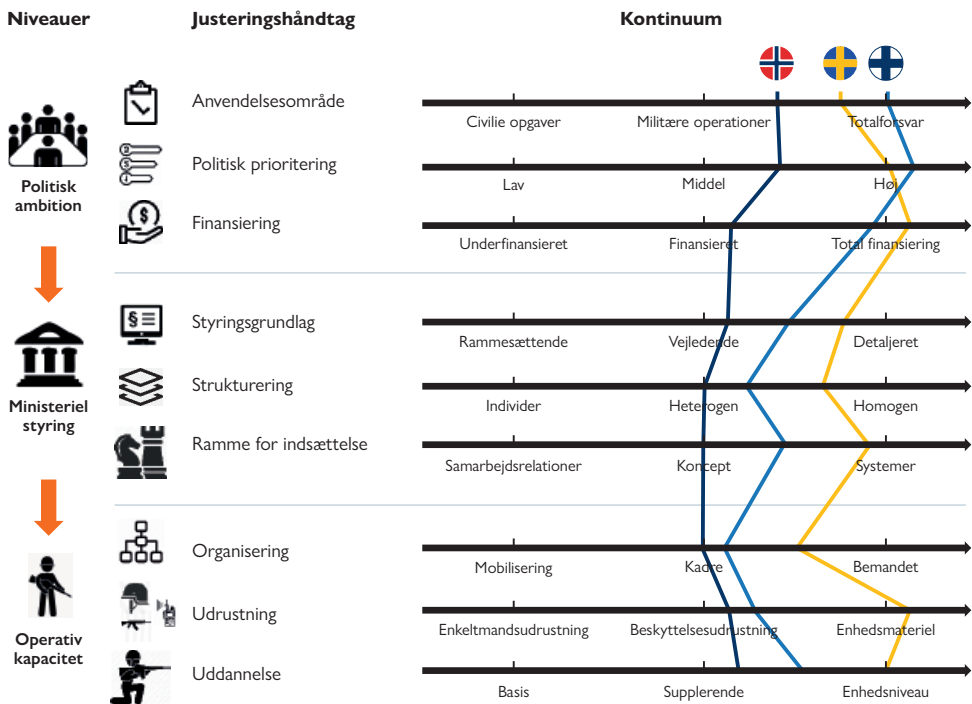
var totalforsvarsstyrkens kompetence til at operere på enhedsniveau, der blandt andet muliggjorde en succesfuld gennemførelse af Trident Juncture 2018.⁶⁵ Svagheden ved det norske totalforsvar er, at konceptet bygger på relationer frem for systemer, hvilket kræver en kontinuerlig dialog mellem alle aktører.

3.2. Nordiske observationer, ideer og alternative modeller

De gennemgående tendenser i Sverige, Finland og Norge er, at der på politisk niveau er skabt en samfundsforståelse for totalforsvarets rolle, der har retfærdiggjort en lang værnepligt samt samfundsmæssige omkostninger til et stærkt og robust totalforsvar. På det ministerielle niveau understøttes de politiske ambitioner af specifikke “totalforsvarslove”, hvor totalforsvarets formål og ansvarsfordelingen mellem de forskellige komponenter fastlægges. I alle tre lande har regeringerne udarbejdet detaljerede strategipapirer, som operationaliserer lovgivningen og udgør rammen for den overordnede planlægning for indsættelsen af totalforsvaret. Strategierne muliggør således en hurtig og fleksibel reaktion fra staten i ekstraordinære situationer. Struktureringen af totalforsvaret er overordnet meget forskellig i de tre øvrige nordiske lande, men et fælles træk er, at de tre lande har revideret værnepligten i forhold til trusselsbilledet og forlænget tjenestetiden, og at de gennemfører regelmæssige genindkaldelser. Dette mobiliseringsregime understøttes af en kombination af pligtjeneste, rådighedskontrakter og ulempestillæg.

I Sverige og Finland er de hjemsendte værnepligtige organiseret i – for dem – kendte strukturer for på den måde at skabe de bedste forudsætninger for træning og indsættelser, hvorimod Norge har oprettet enheder under hjemmeværnet med en kombination af fastansatte soldater og tidligere værnepligtige. Alle tre lande er i gang med omfattende indkøb af materiel til deres totalforsvarsstyrker, der kan understøtte organisationen på enhedsniveau i bataljoner og indsættes med kort varsel under alle forhold. De tre lande har alle en tværministeriel tilgang, men har erkendt, at den tilgang ikke er et mål i sig selv, hvis de juridiske, praktiske

65. Gunn Alice Birkemo m.fl., *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*, Oslo. FFI-Rapport 19/01068 (Forsvarets forskningsinstitutt, 2019).

Figur 8: Justerbare dimensioner for de øvrige nordiske landes totalforsvarsstyrker

eller forvaltningsmæssige tiltag ikke understøtter samarbejde.⁶⁶ Risikoen er, at et ensidigt fokus på tværministerielt samarbejde kan medføre, at totalforsvaret kan fjerne sig fra den grundforudsætning, at det skal virke i krig, og at det hviler på borgernes forsvarsvilje.⁶⁷ En sammenligning af de tre nordiske totalforsvarskoncepter kan ses i figur 8.

Sammenfattende har dette kapitel gennemgået de øvrige nordiske landes totalforsvarsmodeller og præsenteret nordiske tendenser, alternative modeller og generelle observationer. I næste kapitel gennemgås paradigmeskiftene i de danske totalforsvarskoncepter, den nytænkte totalforsvarsstyrke introduceres, og afslutningsvist afdækkes de væsentligste udfordringer i totalforsvarsstyrkens implementering.

66. Per Martin Norheim-Martinsen m.fl. *Det nye Totalforsvar* (Gyldendal, 2018).

67. Per Martin Norheim-Martinsen m.fl. *Det nye Totalforsvar* (Gyldendal, 2018).

4

Totalforsvarsstyrken

Det danske totalforsvar er mere end politiske håndtag, der kan justeres i forhold til samfundets behov for modstandskraft i ekstraordinære situationer. Dets karakter er et udtryk for den generelle samfundsforståelse af truslerne mod Danmark og arven fra tidligere totalforsvarsmodeller samt rammen, det skal implementeres i. Opbygningen af en totalforsvarsstyrke er derfor en proces, der skaber udfordringer fra det politiske niveau og ned gennem forsvarsstrukturerne. Dette kapitel gennemgår indledningsvist paradigmeskiftene i de danske totalforsvarskoncepter for at vise udgangspunktet for oprettelsen af den nye totalforsvarsstyrke. Efterfølgende gennemgås konceptet for den nye totalforsvarsstyrke og den bagvedliggende implementeringsplan. Afslutningsvist afdækkes de væsentligste udfordringer i styrkens opbygning, der udspringer af spændingsfeltet mellem de politiske ambitioner, de styringsmæssige rammer og forsvarets og hjemmeforsvarets øvrige prioriteter.

4.1. Totalforsvarets udvikling fra total krig til stormagtsrivalisering

Det danske forsvar har siden 2. verdenskrig generelt ikke været anskuet som et isoleret militært anlæg, men har været betegnet som totalforsvaret. Det har således været politisk kutyme, at det under krise og krig er nødvendigt at sikre en koordineret planlægning og indsats med hensyn til alle samfundets militære og civile ressourcer for at oprette et organiseret samfund. Det danske totalforsvar har ikke alene været en

politisk idé- og skuffeplan, men har også ofte siden 1949 været aktiveret både delvist og i fuld skala som vist i figur 9.⁶⁸

Figur 9: Historisk aktivering af det danske beredskab⁶⁹

Eksempler på aktivering af det danske beredskab, 1949-1991

- Ungarnskrisen, 1956
- Berlinkrisen, 1961
- Cubakrisen, 1962
- Tjekkoslovakietkrisen, 1968
- Oliekrisen, 1973
- Able Archer, 1983

Det totale forsvar til den totale krig, 1949-2003

Totalforsvarets struktur og opgaver udsprang af civilforsvarsloven af 1949 og hærloven af 1950, som samtidig var grundlaget for rollefordelingen mellem de militære og forskellige civile statslige elementer. På det grundlag skabtes en krisestyringsorganisation, først under Statsministeriet og derefter under Indenrigsministeriet, som med deltagelse af de relevante ministre og embedsmænd kunne koordinere totalforsvarets indsats i krise og krig.⁷⁰ De militære og civile sektorer i dansk forsvar blev derved samordnet i én struktur, der skulle sikre det nære samspil mellem forsvaret mod landets fjender og opretholdelsen af vitale civile samfundsfunktioner. Regeringen stod som udgangspunkt i spidsen for totalforsvaret, men kunne uddelegere kompetencer til en decentral struktur på regionalt niveau. Her ville forsvar, politi, civilforsvar og civile myndigheder kunne fortsætte styringen af indsatsen inden for deres respektive områder.⁷¹

68. Jens J. Hansen, "Udvikling af totalforsvaret", *Militært Tidsskrift* 136:1 (2007).

69. Ole L. Frantzen & Knud J.V. Jespersen, *Danmarks krigshistorie 1814-2008*, bind 2. (København: Gads Forlag, 2008).

70. Peer Henrik Hansen, Thomas Tram Pedersen, & Morten Stenak, *Baggrundsnotat version 8: Den Kolde Krigs anleg*, (Kulturstyrelsen. 2013).

71. Morten Stenak m.fl. (red.), *Kold Krig* (Kulturstyrelsen 2013).

Figur 10: Totalforsvaret, 1977 og 2019 (kun uniformeret personel)⁷²

Komponenter	1977		2019	
	Styrke i fred	Styrke i krig	Styrke i fred	Styrke i krig
Hæren	18.735	78.000	6.487	6.487
Flyvevåbnet	5.269	9.700	1.979	1.979
Søværnet	7.100	11.300	2.653	2.653
Civilforsvaret	3.400	110.000*		
Hjemmeværnet	350**	71.000***	375**	15.375****
Reserven (samlet)	-	-	2.850	2.850
AKO og SOF*****	-	-	413	413
Beredskabsstyrelsen	-	-	277*****	3.677
Totalforsvarsstyrken (model 2004)	-	-	-	4.800
	34.854	280.000	15.034	38.234

* Både det civile og kommunale civilforsvar

** Fastansatte i hjemmeværnet

*** Frivillige hjemmeværnssoldater

**** Aktive hjemmeværnssoldater

***** Arktisk Kommando og specialoperationskommandoen

***** Fastansatte i Beredskabsstyrelsen

Totalforsvaret byggede på, at Danmark i tilfælde af en krig skulle kunne mobilisere omfattende personelressourcer og materielle ressourcer, der kunne bemande totalforsvarets komponenter, hvilket kan ses i figur 10. Et centralt omdrejningspunkt i mobiliseringsforsvaret var en stående styrke i forsvaret og civilforsvaret suppleret med mobiliserbare hjemsendte værnepligtige samt en kadre af officerer, befalingsmænd og specialister. De fastansatte fungerede som det umiddelbare beredskab og skulle uddanne de værnepligtige, der efter hjemsendelsen ville kunne mobiliseres med få dages varsel. Et andet omdrejningspunkt var de omfattende nationale lagre og NATO-depoter, som allerede lå klar i fredstid og kunne blive suppleret gennem "indkaldelse" af civilt materiel. Foruden NATO's forstærkningsstyrker ville forsvaret blive støttet af

72. Forsvarsministeriets Personalestyrelse, "Fakta om Forsvaret 1977", FPS HR sideopgørelse (december 2019).

hjemmeværnets frivillige soldater, som hurtigt kunne mobiliseres til at løse en række forudbestemte opgaver. Til trods for en meget bevidst politisk styring af sikkerheds- og forsvarspolitikken og integrationen med NATO kunne forsvarets styrker i hele perioden gribe til våben på eget initiativ, hvis man blev angrebet.⁷³ Kongen udstedte derudover i 1952 en forordning, som gav det danske forsvar, herunder alle officerer og befalingsmænd, mulighed for, uden yderligere godkendelse, at imødegå et angreb med alle til rådighed stående midler, hvilket stadigvæk er gældende⁷⁴. Totalforsvaret under den kolde krig kunne løfte sine opgaver målt i forhold til både NATO's krav og trusselsbilledet.

Totalforsvaret i en tid med fred og stabilitet, 2004-2018

Den kolde krigs afslutning i 1991 medførte en generel opfattelse af, at Danmark var et sikkert land. Danmark var placeret i en del af verden, hvor der hersker fred og stabilitet, og hvor naturskabte ulykker og katastrofer med tab af mange menneskeliv og store økonomiske tab er en sjældenhed.⁷⁵ Forsvarsforliget i 2004 afspejlede denne opfattelse og betød derfor en gennemgribende omorganisering af totalforsvaret, der førte til en reduktion af mobiliseringsforsvaret og nedlæggelse af depoterne med civilt og militært beredskabsmateriel.⁷⁶ Fokusset for totalforsvaret blev herefter rettet mod civile opgaver, og der skete en kraftig reduktion af totalforsvarets mobiliserbare ressourcer, hvilket ses i figur 10.

På det strategiske niveau kom totalforsvaret fremadrettet til at bestå af Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål, hvis formål er at drøfte spørgsmål af overordnet politisk og strategisk karakter i ekstraordinære situationer. På det operative niveau blev totalforsvarets faste organisation i 2004 erstattet af et "adhocrati" bestående af samarbejdsrelationer mellem forsvar, politiet, redningsberedskabet og den civile sektors beredskab.⁷⁷ Beslutningskompetencen blev decentraliseret og organisatorisk tilpasset, når en krise op-

73. Ole L. Frantzen & Knud J.V. Jespersen: *Danmarks krigshistorie 1814-2008*, bind 2. (København: Gads Forlag, 2008).

74. Forholdsordren, *Anordning om forholdsordre for det militære forsvar ved angreb på landet og under krig* (AND nr. 63 af 06/03/1952).

75. Udvalget for National Sårbarhedsudredning, *National Sårbarhedsudredning* (Beredskabsstyrelsen, 2004).

76. Regeringen, *Et robust og sikkert samfund, Regeringens politik for beredskabet i Danmark* (Statsministeriet, 2005).

77. Statsligt v. Beredskabsstyrelsen og de kommunale brandvæsener/ambulancetjenester.

stod.⁷⁸ Den tværgående koordination mellem myndighederne sker enten i den Nationale Operative Stab (NOST) eller i den Internationale Operative Stab (IOS).⁷⁹ NOST varetager koordinationsopgaver i forbindelse med større hændelser og katastrofer i Danmark, der ikke kan løses med de enkelte politikredses egne ressourcer.⁸⁰ IOS' formål er derimod at etablere grundlaget for en hurtig og effektiv dansk indsats, som kan bistå danske borgere, firmaer og myndigheder i udlandet ved katastrofer og større ulykker. Under NOST blev der i hver politikreds oprettet en beredskabsstab med repræsentanter fra lokale beredskabsmyndigheder, hvilket fremgår af figur 11.⁸¹

Med forsvarsforliget i 2004 blev den mobiliseringsbaserede krigsstyrke erstattet med en totalforsvarsstyrke bestående af firemåneders værnepligtige, som havde modtaget uddannelse i bevogtning, redning og miljø.⁸² Inden for de første tre år efter hjemsendelse var styrken forpligtet til at stille sig til rådighed i op til tre måneder i forbindelse med løsning af totalforsvarsopgaver.⁸³ Der var ikke oplagt uniformer, våben eller materiel til totalforsvarsstyrken, men der var dedikeret en føringskadre af 216 officerer og befalingsmænd fra forsvarets reservepersonel.⁸⁴ Totalforsvarsstyrken blev administrativt forankret i hjemmeværnet og kunne indsættes via totalforsvarsregionerne under kommando af Værnsfælles Forsvarskommando. Totalforsvaret var primært tænkt som en beredskabsressource til løsning af civile opgaver i ekstraordinære situationer. I 2018 bestod styrken af 4.800 soldater organiseret som enkeltpersoner i totalforsvarsregisteret. Trusselsbilledet ændrede sig markant i 2014, og det fik NATO til at iværksætte en transformationsproces til styrkelse af den regionale afskrækkelse over for Rusland. På den baggrund var totalforsvarsstyrken af 2004 ikke mere relevant, og derfor blev der i "Aftalen på forsvarsområdet 2018-2023" skabt grundlag for oprettelse og organisering af en "ny totalforsvarsstyrke".⁸⁵

78. Forsvarsministeriet, *Beredskabsloven, lovekendtgørelse nr. 660 af 10.6.2009*.

79. Forsvarsministeriet, *Redegørelse af 16/5 07 om beredskabet*. 2007.

80. Forsvarsministeriet, *Redegørelse af 16/5 07 om beredskabet*. 2007.

81. De seks fora er: koordination af beredskabsplanlægning og krisekommunikation; energi, it og tele; transport; indsatsberedskaber; økonomisk sikkerhed; CBRN (kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare stoffer).

82. Opgaver i forbindelse med bevogtning, brand, redning og miljøindsatser.

83. Regeringen, *Aftale på forsvarsområdet 2005-2009* (Forsvarsministeriet, 2004).

84. Interview med sagsbehandlere fra Hjemmeværnskommandoen.

85. Regeringen, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018).

Figur 11: Krisestyringssystemet i Danmark



4.2. Implementeringen af totalforsvarsstyrken, 2018-2025

Det seneste forsvarsforlig beskriver, at det primære formål med totalforsvarsstyrken er, at den sammen med hjemmeværnet skal bidrage til at modtage NATO-enheder på dansk territorium gennem værtnationsstøtte.⁸⁶ Sekundært skal styrken derudover generelt kunne bevogte kritisk infrastruktur og yde hjælp til samfundet i forbindelse med kriser i fredstid.⁸⁷ Dette afsnit beskriver, hvordan totalforsvarsstyrken opstilles, herunder rammerne for implementeringen, med henblik på at udlede udfordringer i det efterfølgende afsnit.

Implementeringsplanen

Totalforsvarsstyrken opbygges, så den med udgangen af 2023 vil bestå af ca. 12.000 hjemsendte værnepligtige og en kadre af 700 befalingsmænd og officerer fra personel af reserven, der samlet er organiseret i 26 kompagnier i hjemmeværnets struktur.⁸⁸ De hjemsendte værnepligtige i totalforsvarskompagnierne kan i tilfælde af krise og krig mobiliseres med 30 dages varsel inden for fem år efter hjemsendelsen. Totalforsvarssoldaterne kan efter supplerende uddannelse indsættes i hold af ca. 2.500 bevåbnede soldater i en periode på seks måneder, hvorefter de indsatte soldater afløses af et nyt hold. I tilfælde af katastrofer i fredstid kan hele totalforsvarsstyrken på 12.000 soldater og 700 førere indsættes i op til seks måneder til opgaver, der ikke kræver anvendelse af våben, idet der kun er våben og materiel til ca. 5.000 soldater.⁸⁹ Forsvarsforliget lægger derimod ikke op til, at de værnepligtige i totalforsvarsstyrken genindkaldes efter deres hjemsendelse, hvorfor supplerende uddannelse med henblik på bevogtnings- og sikringsopgaver alene sker i forbindelse med en aktivering i ekstraordinære situationer. Totalforsvarsstyrken er således som udgangspunkt kun delvist udrustet, uddannet i basale militære færdigheder og ikke trænet til at blive indsat som en militær enhed.

86. Regeringen, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018).

87. NATO. *NATO Readiness Initiative*. Public Diplomacy Division (2018).

88. En stor del af de 26 totalforsvarskompagnier, heraf 24 til hærens struktur og 1 til henholdsvis søværnet og flyvevåbnet, vil være baseret på fire måneders værnepligt.

89. Folketinget, *Lov nr. 328 af 30.3.2019 om ændring af lov om forsvarets personel (opbygning af totalforsvarsstyrken og etablering af mobiliseringskompagnier)*.

Rammen for implementeringen

For at kunne afdække udfordringerne i opbygningen af totalforsvarsstyrken fuldt ud er det nødvendigt også at fokusere på rammen for opbygningen af styrken, herunder den politiske ambition, den ministerielle styring, og hvordan styrken opstilles på det operative niveau.

De politiske ambitioner: Forsvarsforliget angiver, at totalforsvarsstyrkens anvendelsesområde ændres fra et fokus på primært civile opgaver til specifikt at kunne indsættes i en totalforsvarsramme, primært til militære operationer og sekundært til løsning af civile opgaver.⁹⁰ Baggrunden for dette skift i anvendelsesområdet er baseret på, at Danmarks bidrag til NATO's kollektive forsvar er det højest prioriterede område i forsvarets opgaveportefølje, og derfor er der et politisk ønske om at skabe "en stærk totalforsvarsstyrke", som kan tilføre forsvaret en militær kapacitet, der understøtter ovenstående prioritering og konkret bidrager til værtsnationsstøtten.⁹¹

Den ministerielle styring: Totalforsvarsstyrkens overordnede formål er fastlagt i lov om forsvaret og er baseret på Danmarks forpligtelser i forhold til NATO⁹² i krise og krig.⁹³ Derimod dikteres styrkens struktur og organisering af den økonomiske ramme og operationaliseres via loven om forsvarets personel.⁹⁴ Overordnet mangler det ministerielle niveau altså et styringsdokument, som dels definerer de ekstraordinære situationer, som styrken skal indsættes i, dels beskriver den overordnede model for krisehåndtering og den interne rollefordeling mellem de statslige aktører i totalforsvaret.⁹⁵ Fremtidige indsættelser af totalforsvarsstyrken vil derfor være baseret på uformelle samarbejdsrelationer mellem totalforsvarets komponenter ud fra princippet om sektoransvar.

90. Regeringen, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018).

91. Regeringen, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023* (Forsvarsministeriet, 2018).

92. NATO. *NATO Readiness Initiative*. Public Diplomacy Division (2018).

93. Folketinget, *Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.* (2013).

94. Folketinget, *L 124 Forslag til Lov om ændring af lov om forsvarets personel* (2018).

95. Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, Norge, *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (20. juni 2018).

Den operative ansvarsfordeling for implementeringen: Totalforsvarsstyrkens hjemsendte værnepligtige er som tidligere beskrevet forankret og organiseret under hjemmeværnet og kan indsættes via Forsvarskommandoen i regi af landdelsregionerne.⁹⁶ Denne organisering begrundes i, at det fremmer kompetenceudviklingen af føringskadren, og at hjemmeværnet har de nødvendige ressourcer til gennemførelse af styrkens mobilisering. Ansvarsfordelingen vil således være, at forsvaret varetager basisuddannelsen af totalforsvarssoldaterne og indsætter dem i ekstraordinære situationer. Hjemmeværnets rolle er derimod at vedligeholde reservepersonellet kompetencer, gennemføre den supplerende uddannelse i forbindelse med aktivering og udruste styrken inden indsættelse. Til totalforsvarsstyrken oplægges grundlæggende enkeltmandsudrustning til alle 12.000 soldater, så de kan indsættes under katastrofer. Men der anskaffes alene indsættelsesudrustning, herunder geværer, til ca. 5.000 soldater. Enhedsmateriel, herunder kommunikationsudstyr og materiel til observation, anskaffes i meget begrænset omfang, hvorimod beskyttelsesudrustning og ammunition først anskaffes ved en beredskabsforøgelse eller som følge af det næste forsvarsforlig.

4.3. Potentielle udfordringer

Ud fra beskrivelsen af implementeringsplanen for totalforsvarsstyrken og rammen for styrkens opstilling og indsættelse udspringer der tre overordnede udfordringer: den tvetydige politiske prioritering, det spinkle styringsgrundlag og misforholdet mellem struktureringen og opgaveløsningen. Disse udfordringer vil i dette afsnit blive udfoldet og holdt op mod de nordiske forhold på totalforsvarsområdet.

Tvetydig politisk prioritering: Den væsentligste udfordring er den økonomiske ramme for implementeringen. Det er ikke klart, at denne muliggør opfyldelsen af den politiske ambition om en fuld udrustet styrke på 20.000 totalforsvarssoldater, der har de nødvendige militære kompetencer og den nødvendige udrustning til at bidrage til værtsnati-

96. Forsvarskommandoen, *Underbilag 2 til tværgående initiativer: F27 Opbygningen af totalforsvarsstyrken* (2018).

onsopgaven. Det indtryk forstærkes af, at Forsvarsministeriet i bemærkningerne til lov nr. 328 af 30.3.2019 om ændring af lov om forsvarets personel (opbygning af totalforsvarsstyrken og etablering af mobiliseringskompagnier) har fastslået: “Forsvarsministeriet ser derimod ikke et behov for – uden for tilfælde af krig eller andre ekstraordinære forhold og i katastrofetilfælde – at genindkalde værnepligtige med henblik på mønstring, efteruddannelse eller vedligeholdelse af den modtagne værnepligtsuddannelse”.⁹⁷ Der er således ikke budgetteret med genindkaldelser af de værnepligtige, hvor der kan øves i selve mobiliseringen og indsættelsen af styrken til opgaver under værtnationsstøtten.⁹⁸

Spinkelt styringsgrundlag: På politisk og ministerielt niveau er der i Danmark, sammenlignet med de øvrige nordiske lande, færre detaljerede strategipapirer, som operationaliserer lovgivningen, udstikker en klar ansvarsfordeling og agerer ramme for den overordnede planlægning i forbindelse med aktiveringen af totalforsvaret. Totalforsvarsstyrken vil i fremtiden skulle indsættes alene baseret på uformelle samarbejdsrelationer mellem totalforsvarets komponenter, hvilket blandt andet kan skabe udfordringer mellem politiets myndighedsområde og den militære nødvendighed.⁹⁹ Uden et decideret styringsdokument vil det fx skulle være en politisk beslutning, hver gang man går fra “politikkommando” til “militærkommando” i en ekstraordinær situation. Udgangspunktet er, at den lokale politikreds har myndigheden i det område, hvor de allierede styrker skal modtages og klargøres. Det er dog ikke sandsynligt, at NATO vil acceptere, at den lokale politikreds “teknisk” er øverste myndighed for alliancens mere end 50.000 soldater på dansk grund. Uklare kommandoforhold mellem militære og civile myndigheder er kun ét eksempel på, hvad det spinkle styringsgrundlag vil betyde i en tilspidset situation. Det spinkle styringsgrundlag gør det også vanskeligere at implementere styrken.

97. Folketinget, *Bemærkninger til lovforslaget (vedtaget) lov nr. 328 af 30.3.2019. Lov om ændring af lov om forsvarets personel (opbygning af totalforsvarsstyrken og etablering af mobiliseringskompagnier)*, pkt. 2.1.2.

98. Hjemmeværnskommandoen, *Forligsinitiativ F27, Opbygningen af Totalforsvarsstyrken* (2019). Internt arbejdsdokument fra Hjemmeværnskommandoen.

99. CMS-workshop, 28. august 2019.

Misforhold mellem strukturering og opgaveløsning: Den tredje udfordring er den komplekse strukturering af totalforsvarsstyrken. De værnepligtige kommer primært fra hærens regimenter og brigader og omorganiseres i en for dem ukendt struktur i hjemmeværnet uden mulighed for genindkaldelse eller supplerende uddannelse inden for våbensystemer eller nyt materiel. Når totalforsvarssoldaterne skal indsættes, indkaldes de til deres totalforsvarskompagni i det lokale hjemmeværnsdistrikt, hvor organisationen er fremmed, førerne er nye personer, og det udleverede materiel og våben er ukendt og sparsomt. Disse forhold kan have indflydelse på rekrutteringen til styrken, kvaliteten i opgaveløsningen og samfundets opbakning til totalforsvaret – og dermed på styrkens evne til at bidrage til værtsnationsopgaven. Chefen for Hærkommandoen har dog gjort en stor indsats i 2020 for, at reservepersonellet skal kunne se karrieremulighederne i totalforsvarsstyrken.¹⁰⁰

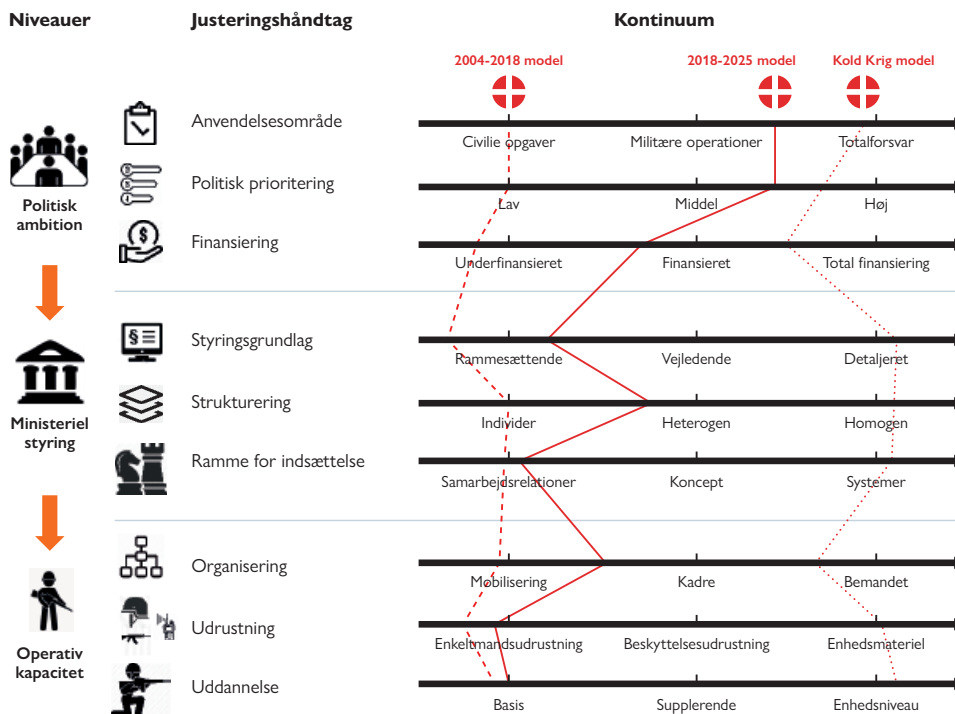
Sammenfattende kan disse udfordringer, forstærket af en kompleks organisering, sparsom tildeling af materiel og manglende mulighed for genindkaldelse, have indflydelse på opnåelsen af de politiske mål, herunder ambitionerne om en relevant militær kapacitet. Figur 12 illustrerer disse spændinger mellem den politiske målsætning og den fremtidige totalforsvarsstyrke. Udfordringerne kan samlet set blive et usikkert fundament for implementeringen af styrken samt være en kilde til manglende samfundsforståelse, uklarhed om styrkens relevans, konkurrerende prioriteringer internt i forsvarets strukturer og et militært kompetencetab. Disse risici mindsker styrkens evne til at kunne bidrage til værtsnationsopgaven.¹⁰¹

Dette kapitel har beskrevet paradigmeskiftene i de danske totalforsvarskoncepter, præsenteret implementeringsplanen for totalforsvarsstyrken og afdækket de overordnede udfordringer med hensyn til styrkens opbygning. I det efterfølgende kapitel præsenteres observationer, ideer og alternative modeller til inspiration, hvis de erkendte udfordringer skal minimeres gennem justeringer på de strategiske håndtag i den igangværende opbygning af den nye totalforsvarsstyrke.

100. Michael Lollesgaard, (Chefen for Hærkommandoen). *Brev - Kære Reservist af Hæren*. 21. april 2020

101. CMS-workshop, 28. august 2019.

Figur 12: Justeringsindikatorer og udviklingen af totalforsvarsstyrken



5

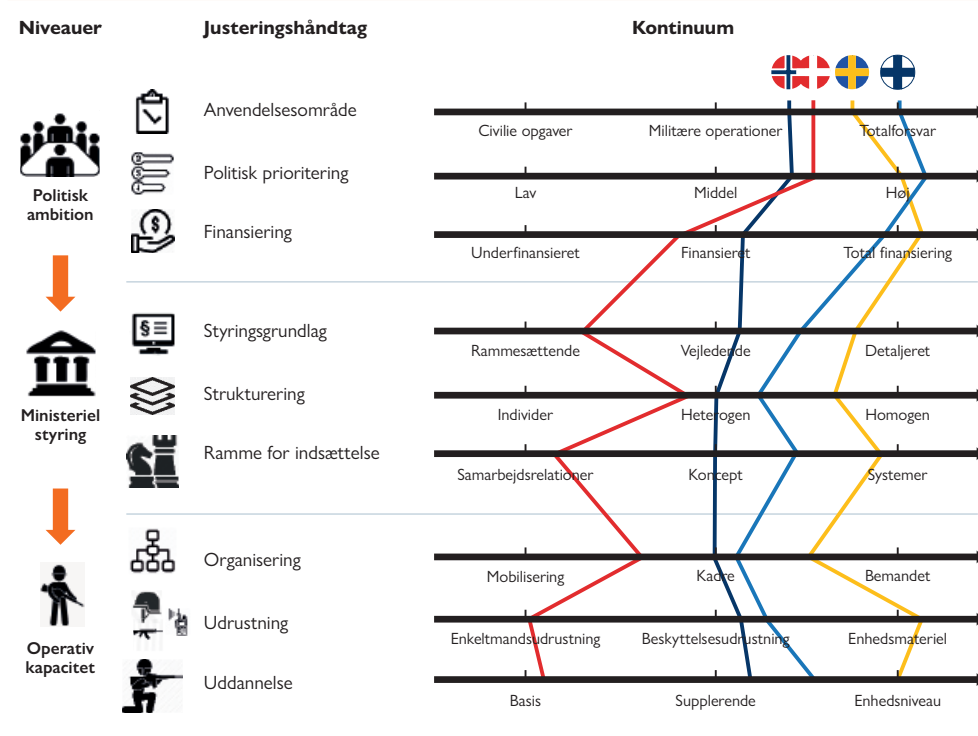
Udfordringer og justerbare dimensioner

De politiske ambitioner bag opbygningen af totalforsvarsstyrken er høje, men analysen viser et misforhold mellem de politiske ambitioner, og hvad det ministerielle niveau og de underliggende styrelser kan levere ud fra de givne rammer. Det kan medføre udfordringer og risici for implementeringen og i sidste ende for totalforsvarsstyrkens evne til at løse sine opgaver. Umiddelbart kan udfordringerne reduceres enten ved en nedjustering af ambitionsniveauet eller ved allokering af flere midler til totalforsvarsstyrken. Men totalforsvaret handler dog ikke alene om økonomiske midler til materiel og systemer, men hovedsageligt om de mennesker, der bemande systemerne. Det er derfor muligt at justere på de strategiske håndtag med inspiration fra de nordiske totalforsvarskoncepter, uden at det nødvendigvis bliver et spørgsmål om at tilføre området flere økonomiske midler i første omgang.

I dette kapitel diskuteres forskelle mellem den nye danske totalforsvarsstyrke og de nordiske totalforsvarskoncepter, hvilket er illustreret i figur 13. Derudover inddrages observationer fra en workshop med specialister fra forsvaret og interviews med interessenter knyttet til implementeringsprocessen.¹⁰² Kapitlet præsenterer observationer, ideer og alternative modeller til inspiration, hvis man justerer på de strategiske håndtag i den igangværende opbygning af den nye totalforsvarsstyrke.

102. CMS-workshop, 28. august 2019.

Figur 13: Danmarks nye totalforsvarsstyrke i forhold til de øvrige nordiske totalforsvarsmodeller



5.1. Justerbare dimensioner

Kapitel 4 viste, at udfordringerne i forbindelse med opbygningen af totalforsvarsstyrken kan medføre, at den i 2025 ikke vil kunne bidrage til værtsnationsopgaven på grund af manglende politisk fokus, konkurrerende prioriteringer internt i forsvarrets struktur og løbende militært kompetencetab. Risikoen for konkurrerende prioriteter internt i forsvaret øges derudover af, at den eksisterende struktur ikke er specifikt gearret til implementeringen af totalforsvarsstyrken.¹⁰³ Det kan give sig udslag i udfordringer blandt andet i forbindelse med rekrutteringen til føringskadren, gennemførelsen af uddannelsesaktiviteter samt samar-

103. CMS-workshop, 28. august 2019.

bejdet mellem det faste forsvar og totalforsvarsstyrken.¹⁰⁴ De erkendte risici ved implementeringen af totalforsvarsstyrken kan sandsynligvis kun adresseres gennem justeringer på de strategiske justeringshåndtag på alle niveauer. Det er derfor relevant at forholde sig til både de nordiske erfaringer med indretningen af en totalforsvarsstyrke og den faglige ekspertise, hvis udfordringerne skal minimeres, eller det politiske niveau ønsker at styrke området.

De politiske justeringsmuligheder kan med fordel tage udgangspunkt i de nordiske erfaringer, idet disse viser, at det er essentielt, at der på det politiske niveau skabes et narrativ om, at totalforsvarsstyrken er et centralt element i samfundets modstandskraft, og at det er et fællesprojekt for alle. Den politiske italesættelse af totalforsvarets betydning kan dog ikke stå alene, og vores nordiske naboer har derfor alle udgivet nationale sikkerhedsstrategier, der understøttes af specifik lovgivning på totalforsvarsområdet, og kommunikeret totalforsvarets rolle ud til resten af forsvaret og civilsamfundet.¹⁰⁵ Et centralt element for totalforsvarsstyrkens effektivitet er en lovgivning, der angiver totalforsvarets formål og ansvarsfordelingen mellem statslige aktører i ekstraordinære situationer. Lovgivningen kan med fordel understøttes af en mere detaljeret beskrivelse af totalforsvarets mål og midler i det politiske aftalegrundlag, herunder i forsvarsforligsteksten. Sådanne tiltag har imødegået en del udfordringer ved implementeringen af totalforsvarskoncepterne i Sverige, Norge og Finland og kan samtidig sende et signal om den politiske prioritering af nationens sammenhængskraft. Ønsker det politiske niveau at realisere de nuværende ambitioner for totalforsvarsstyrken, ville en forhøjet økonomisk ramme mest effektivt kunne anvendes til genindkaldelse af hjemsendte værnepligtige eller indgåelse af deciderede rådighedskontrakter med de hjemsendte værnepligtige. Erfaringen fra Norge indikerer, at en struktur baseret på rådighedskontrakter og et fast regime af mobiliseringsøvelser sikrer totalforsvarsstyrken relevans som militær kapacitet.

104. Interview med chefer i hjemmeværnet, hjemmeværnets distriktscheffsseminar (september 2019); Forsvarskommandoen. *Forståelsesnotat: Grundlæggende principper for anvendelse af personel af reserven af Heren i Herens og Hjemmeværnets struktur*. 16. december 2019 (internt arbejdsdokument).

105. Se kapitel 3.

Justeringsmuligheder på det ministerielle niveau: Den mest presserende justering af implementering af totalforsvaret er en styrkelse af styringsgrundlaget for totalforsvarsstyrken, der på nuværende tidspunkt er spinkelt og alene omfatter personelspørgsmålet.¹⁰⁶ I de øvrige nordiske lande er et detaljeret styringsgrundlag totalforsvarets ankerpunkt. Uden et sådant ankerpunkt vil totalforsvarsstyrkens anvendelse og prioritering være udsat for fortolkninger med hensyn til allokering af midler til implementeringen. I både Norge, Sverige og Finland er der love, bekendtgørelser og strategipapirer, der understøtter totalforsvaret og sikrer en effektiv anvendelse af samfundets ressourcer i ekstraordinære situationer. På ministerielt niveau kunne udarbejdelsen af en bekendtgørelse og strategipapirer for totalforsvaret afhjælpe udfordringer i forbindelse med implementeringen og være et juridisk pejlemærke for fremtidige indsættelser. Den nuværende strukturering af totalforsvarsstyrken er, modsat struktureringen i de øvrige nordiske lande, kendetegnet ved at være flerstrengt. "Fagfolk i forsvaret ser den flerstrengede struktur som en latent udfordring for opbygningen af styrken, hvilket kan få indflydelse på den samlede indsættelsesevne".¹⁰⁷ I lighed med totalforsvarsmodellerne fra de øvrige nordiske lande vil en forenkling af strukturen minimere problemerne med ansvarsfordelingen og konkurrerende prioriteter. Fx kunne de værnepligtige forblive i en kendt struktur i hæren efter hjemsendelse. Derved kunne hjemmeforsvaret fokusere sine ressourcer på bidrag af frivillige til den overordnede indsatsstyrke.¹⁰⁸ Afslutningsvist kan det ministerielle niveau iværksætte en række tiltag, som samlet kan udgøre rammen for indsættelsen af totalforsvarsstyrken. Det ministerielle niveau i Norge har fx udgivet en detaljeret beskrivelse af totalforsvarets koncept, mens det ministerielle niveau i både Sverige og Finland har udarbejdet beretninger, der detaljeret angiver systemet bag totalforsvaret og derved beskriver rammen for indsættelser.¹⁰⁹ Disse nordiske totalforsvarstiltag hviler dog alle på nationale sikkerhedsstrategier, som danner det overordnede grundlag for de respektive totalforsvarskoncepter.

106. Folketinget, *Lov nr. 328 af 30.3.2019 om ændring af lov om forsvarets personel (opbygning af totalforsvarsstyrken og etablering af mobiliseringskompagner)*.

107. Interview med chefen for Slesvigske Fodregiment den 10. maj 2019.

108. Se kapitel 4.

109. Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, Norge, *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (20. juni 2018).

Styrelsesniveauet har færre justeringsmuligheder på de strategiske håndtag uden en forudgående justering på de politiske og ministerielle niveauer. Forsvarskommandoen og Hjemmeværnskommandoen kan dog mindske risikoen for konkurrerende prioriteringer i forbindelse med implementeringen af totalforsvarsstyrken gennem en prioritering af totalforsvarsstyrken i egne planlægningsdirektiver og handlingsprogrammer. Desuden kan både de civile og de militære styrelser bidrage til totalforsvarsstyrken gennem frigivelse af fastansat militært personel til styrkens føringskadre. Inden for Forsvarsministeriets område er der en større gruppe af fastansatte officerer og befalingsmænd placeret i de støttende styrelser, som kan designeres til totalforsvarsstyrken og indgå i totalforsvarsstyrkens aktiviteter.¹¹⁰ Det ville forbedre styrkens militære evne til at bidrage til værtsnationsopgaven, vedligeholde de fastansattes militære kompetencer og samtidig afhjælpe rekrutteringsproblemet af personel til reserven.

Sammenfattende viser erfaringerne fra de øvrige nordiske lande og input fra militærfaglige specialister, at udfordringerne med hensyn til opbygningen af en totalforsvarsstyrke kan undgås, hvis der justeres på de strategiske håndtag både på det politiske niveau, på det ministerielle niveau og ude i de respektive styrelser. Udfordringerne, risiciene og risikominimeringstiltagene er sammenfattet i figur 14 og danner grundlaget for opstillingen af alternative modeller for implementeringen af totalforsvarsstyrken, hvis det politiske niveau vil styrke totalforsvarsstyrkens militære evne til at bidrage til værtsnationsopgaven.

110. CMS-workshop, 8. august 2019.

Figur 14: Risici forbundet med udfordringerne i forbindelse med implementeringen af totalforsvarsstyrken

Udfordringer	Risici	Risikominimeringstiltag
Tvetydig politisk prioritering (mellem ambitionen og rammen for implementering)	Manglende samfundsforståelse	• Politisk italesættelse • Sikkerhedsstrategi for totalforsvaret • Totalforsvarslovgivning, formål og rollefordeling • Udvidet økonomisk ramme • NATO-øvelser i Danmark
Spinkelt styringsgrundlag (lovgivning, strategier og direktiver)	Konkurrerende prioriteringer	• Konceptpapir om totalforsvaret • Omstrukturering af totalforsvarsstyrken • Organisering i mobiliserings- eller reservebataljoner • Fokus på totalforsvarsstyrken i styringsdokumenter • Prioritering af totalforsvarsstyrken i forsvarets handlingsprogrammer mv.
Diskrepans mellem struktur og opgaveløsning	Militært kompetencetab	• Genindkaldelser • Mobiliseringsøvelser • Designing af fastansatte til totalforsvarsstyrken • Rådighedskontrakter

5.2. Alternative modeller

Forudsat at alternative modeller skal forfølges, kan de nordiske erfaringer tjene til inspiration. I det perspektiv findes mindst tre overordnede modeller:

- 1) **En restrukturering af den eksisterende totalforsvarsstyrke:** Totalforsvarsstyrken kan i sin nuværende form reorganiseres, så totalforsvarsstyrkesoldaterne organiseres i totalforsvarsbataljoner under landsdelsregionerne i stedet for i kompagnier under hjemmeværnsdistrikterne. Det ville forenkle strukturen og give en klarere an-

svarsfordeling. Denne model øger dog ikke styrkens overordnede beredskabsgrad og militære evner til opgaveløsningen, idet nordiske erfaringer viser, at dette bedst opnås via genindkaldelser og kontrakt-mæssige forpligtelser.

- 2) **Opbygning af mobiliseringsbataljoner:** Alternativt kunne totalforsvarsstyrken organiseres i mobiliseringsbataljoner baseret på en kombination af den svenske og finske model. I denne model opstilles styrken i bataljoner under hærens regimenter med en føringskadre af designerede fastansatte fra de støttende styrelser og personel af reserven på rådighedskontrakter. De hjemsendte værnepligtige genindkaldes til en mobiliseringsøvelse, hvor beredskabet afprøves, og føringskadren trænes. Modellen styrker overordnet totalforsvarsstyrkens militære kapacitet gennem en enkel struktur, en klar ansvarsfordeling og en føringskadre med et højt uddannelsesniveau.
- 3) **Genindførelsen af reservebataljoner baseret på rådighedskontrakter:** Ambitionsniveauet for totalforsvarsstyrken kan yderligere øges ved en kombination af den norske model med rådighedskontrakter og den finske model med reservebataljoner. I denne model opstilles bataljonerne som reservebataljoner med hjemsendte værnepligtige på rådighedskontrakter. De designerede fastansatte udgør en større del af føringskadren på grund af en øget øvelsesaktivitet. Kontrakten forpligter nemlig de hjemsendte værnepligtige på rådighedskontrakt til en årlig genindkaldelse indeholdende både vedligeholdende uddannelse og beredskabsøvelser. Modellen styrker totalforsvarsstyrkens militære kapacitet til opgaveløsningen, minimerer kompetencetabet og muliggør en indsættelse med kort varsel.

Kapitel 5 har præsenteret observationer, ideer og alternative modeller til inspiration, hvis de erkendte udfordringer skal minimeres gennem justeringer på de strategiske håndtag i den igangværende opbygning af den nye totalforsvarsstyrke. I det næste kapitel bliver analyseresultaterne opsummeret, og slutteligt præsenterer rapporten anbefalinger og tiltag, som kan styrke totalforsvarsstyrkens evne til at bidrage værtsnationsstøtten.

6

Konklusion og anbefalinger

Denne rapport introducerer den nye totalforsvarsstyrke, identificerer udfordringer for dens implementering og præsenterer en vifte af justeringsmuligheder, der kan styrke sammenhængen mellem mål, midler og rammer i forbindelse med styrkens fremadrettede opbygning. Justeringsmulighederne er afdækket med inspiration fra de øvrige nordiske landes erfaringer samt bidrag fra civile og militære kilder. Rammesættende for rapportens konklusion er tre præmisser: 1) Danmark har ikke “tænkt” totalforsvar i de sidste 30 år, og forsvaret har sideløbende “aflært” sig evnen til at yde værtnationsstøtte. 2) Totalforsvaret er ikke en organisation i traditionel forstand, men samarbejdsrelationer baseret på sektoransvar. 3) Der er umiddelbart et misforhold mellem de politiske ambitioner for totalforsvarsstyrken og den økonomiske ramme for dens opbygning. Uagtet disse præmisser er Danmark, som medlem af NATO, forpligtet til at understøtte NATO’s forstærkningsenheder, hvilket understreger rapportens fokus på skabelsen af en totalforsvarsstyrke, der kan bidrage til værtnationsstøtten, opfylde de politiske ambitioner fra det seneste forsvarsforlig og derved imødegå en del af kritikken fra NATO’s *Defence Planning Capability Review* 2019/2020.¹¹¹

6.1. Opsummering

Som kapitel 2 har vist, er værtnationsstøtten ikke afgrænset i tid eller omfang, og opgaven kan kun løses ved indsættelse af totalforsvaret. Det

111. NATO, *NATO’s Defence Planning Capability Review* 2019/2020, pkt. 16, 14. oktober 2020.

kræver en totalforsvarsstyrke med de nødvendige militære kompetencer, udrustet til opgaven og organiseret på en hensigtsmæssig måde. Kapitel 3 viste, at de øvrige nordiske landes totalforsvarskoncepter hviler på en samfundsforståelse for et totalforsvars berettigelse, understøttet af en totalforsvarslov og operationaliseret gennem ministerielle strategipapirer, der blandt andet angiver rammerne for totalforsvarsstyrkernes indsættelse. Fællestrækkene for de øvrige nordiske totalforsvarsstyrker er, at de er baseret på længere værnepligtstid, genindkaldelser, kontrakter og en organisering i en bataljonsstruktur samt udrustet med moderne materiel.

Gennem undersøgelsen af det danske totalforsvarsstyrkekoncept afdækkede kapitel 4, at implementeringen af totalforsvarsstyrken udfordres af en tvetydig politisk prioritering, et spinkelt styringsgrundlag og et misforhold mellem struktureringen og opgaveløsningen. På den baggrund diskuterede kapitel 5, hvordan disse udfordringer skaber et uklart fundament for implementeringen af totalforsvarsstyrken, der forstærkes af konkurrerende prioriteringer internt i forsvaret. På den baggrund, og med inspiration fra de øvrige nordiske lande, blev der udledt en række justeringsforslag og opstillet tre alternative totalforsvarsstyrkekoncepter, der med fordel kan implementeres alt efter det politiske ambitionsniveau. Samlet set viser rapporten, at det stadigvæk er muligt for det politiske niveau 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 kun et spørgsmål om flere økonomiske midler til materiel og systemer, men hovedsageligt om soldaterne i styrken.

6.2. Anbefalinger og optioner for alternative totalforsvarsstyrkekoncepter

Afledt af analysen opstilles her ti anbefalinger og tiltag, som kan styrke totalforsvarsstyrken, skabe bedre rammer for dens opbygning og øge dens militære kapacitet til at bidrage til værtsnationsstøtten. Tiltagene vil ikke alene styrke totalforsvarsstyrkens militære kapacitet, men også påvirke alle totalforsvarets dimensioner i en positiv retning. Indledningsvist præsenterer rapporten seks overordnede anbefalinger til det politiske og ministerielle niveau. Dernæst beskrives tre forslag til total-

forsvarsstyrkekoncepter, og slutteligt gives en generel anbefaling om en fremtidig evaluering af totalforsvarsstyrken. De følgende anbefalinger er ikke en udtømmende liste, men er tænkt som et inspirationskatalog.

- 1) En mere detaljeret forankring af totalforsvaret i det politiske aftalegrundlag for forsvarspolitikken vil ikke bare sikre, at der er en tydeligere politisk sammenhæng mellem mål og midler. Det vil også bidrage til en øget signalering af totalforsvarsstyrken som et centralt element i Danmarks bidrag til NATO's afskrækkelse mod øst. En sådan politisk prioritering af totalforsvaret kan også bidrage til et politisk narrativ om, at totalforsvarsstyrken er et centralt element i samfundets modstandskraft, og at det er et fællesprojekt for alle landets borgere, virksomheder og organisationer.
- 2) I det tilfælde, at der udarbejdes et decideret forsvarskoncept, bør totalforsvaret indgå som et selvstændigt kapitel i lighed med fx beredskabet. Det vil cementere totalforsvarets rolle i sikringen af Danmark i ekstraordinære situationer og tydeliggøre totalforsvarsstyrkens betydning for samfundets modstandskraft. Forsvarskonceptet kan beskrive totalforsvarets opbygning og rammerne for indsættelsen af statens kapaciteter, herunder totalforsvarsstyrken. Et sådant koncept vil kunne afhjælpe udfordringer med hensyn til implementering af totalforsvarsstyrken, udgøre rammen for opbygningen og samle alle trådene i forbindelse med indsættelsen af styrken og aktiveringen af totalforsvaret. Konceptet vil ligeledes være grundlaget for allokeringen af yderligere økonomiske midler til området, mobiliseringen af civile ressourcer og civilsamfundets forpligtelser i krisetid.
- 3) Udarbejdelsen af en mere detaljeret juridisk forankring af totalforsvaret er et væsentligt læringspunkt fra de øvrige nordiske lande til imødegåelse af centrale udfordringer i forbindelse med indsættelse af totalforsvarsstyrken. Det anbefales derfor, at Danmark indarbejder de nordiske erfaringer og lader en totalforsvarslov udgøre fundamentet for styrkens indsættelse og være pejlemærke for dens opbygning. De nordiske erfaringer viser, at lovgivningen med fordel kan specificere totalforsvarets formål, ansvarsfordelingen mellem de statslige aktører samt myndighedernes beføjelser i ekstraordinære situationer. En totalforsvarslov vil ikke alene udgøre fundamentet for totalfor-

svarsstyrkens indsættelse, men også være et pejlemærke for forsvarets og hjemmeværnets opbygning af styrken.

- 4) En eventuel udvidelse af den økonomiske 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 at bevæbne den resterende del af styrken, styrke soldaternes beskyttelsesudrustning og bringe soldaternes materiel og kommunikationsmidler op på et tidsvarende niveau. En øget økonomisk ramme for totalforsvarsstyrken vil overordnet øge styrkens evne til at bidrage til værtsnationsstøtten og lette rekrutteringen.
- 5) Ansvar for totalforsvarsstyrken kan samles under forsvaret, så opstilling, uddannelse og indsættelse er placeret ét sted, og fjerne en uklar ansvarsfordeling mellem forsvaret og hjemmeværnet. Den nuværende flerstrengede struktur udfordrer opbygningen og indsættelsen af totalforsvarsstyrken og skaber konkurrerende prioriteringer. Det anbefales derfor, at de værnepligtige forbliver i en kendt struktur i hæren efter hjemsendelse, og at hjemmeværnet fokuserer sine ressourcer på bidrag med frivillige soldater til den overordnede indsatsstyrke.
- 6) Der skal udpeges militært personel i de støttende styrelser til totalforsvarsstyrken, der kan indgå i styrkens aktiviteter og beredskab. Forsvarsministeriet har en større gruppe af fastansatte officerer og befalingsmænd placeret i de støttende styrelser, som med fordel kan designeres til totalforsvarsstyrken og indgå i dens aktiviteter og beredskab. En designering af militært fastansat personel til totalforsvarsstyrken ville højne føringskadrens niveau, vedligeholde de fastansattes militære kompetencer og afhjælpe rekrutteringsproblemet vedrørende personel til reserven. Dette kan ske, i forbindelse med at Forsvarsministeriet gennem årsprogrammerne pålægger Forsvarskommandoen, Hjemmeværnskommandoen og de øvrige styrelser i ministerområdet at prioritere totalforsvarsstyrken i henhold til forliget.

Optioner for reorganisering af totalforsvarsstyrken

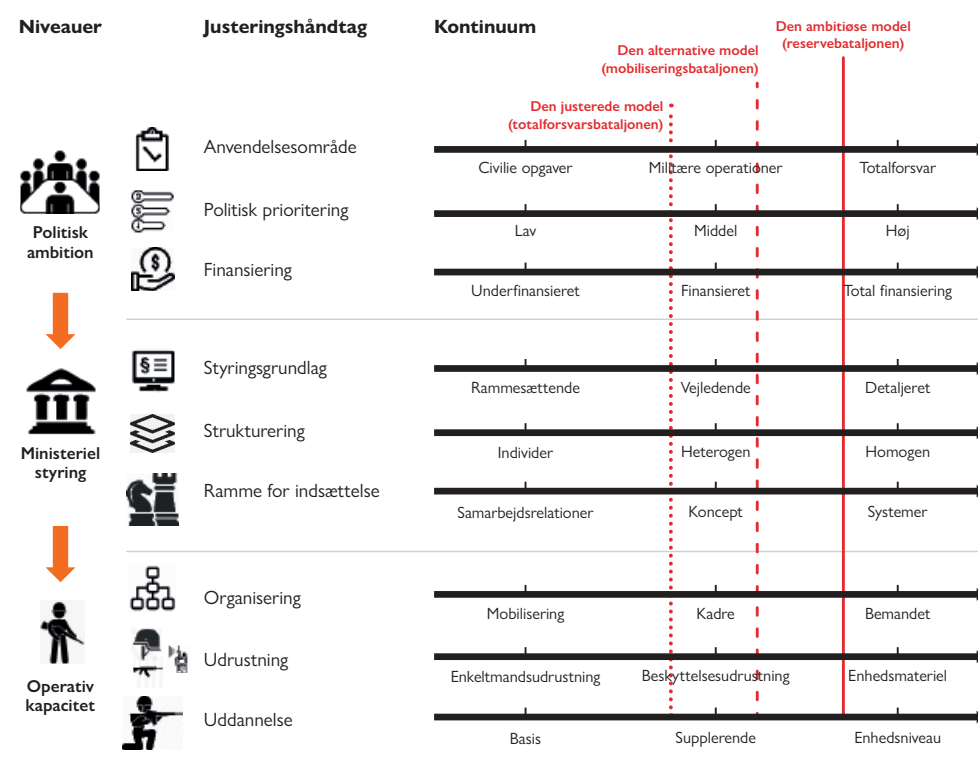
Totalforsvarsstyrken kan i sin nuværende form reorganiseres i henhold til de tidligere anbefalinger, så strukturen forenkles, ansvarsfordelingen klarlægges, og den militære kapacitet til løsningen af værtsnationsopgaven styrkes. I den henseende ses der tre muligheder for restrukturerings af den eksisterende totalforsvarsstyrke gennem enten reservebataljoner baseret på rådighedskontrakter, mobiliseringsbataljoner ud fra et koldkrigskoncept eller reorganisering af de nuværende totalforsvarskompanier i bataljoner direkte under landsdelsregionerne. Koncepternes ambitionsniveau er illustreret i figur 15.

- 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 og regelmæssige genindkaldelser. Dette forudsætter omfattende justeringer, en øget økonomisk ramme for rådighedskontrakter til de hjemsendte værnepligtige, materielindkøb og ikke mindst gennemførelse af mobiliseringsøvelser. Det anbefales ligeledes, at forsvaret organiserer eventuelle reservebataljoner, så de tilknyttes hærens regiment, men underlagt 2. brigade. Brigaden er i det seneste forsvarsforlig blevet pålagt at kunne etablere et nationalt hovedkvarter, der kan varetage nationale opgaver i hele riget. På den måde skabes en enkel militær struktur og en klar ansvarsfordeling i forbindelse med totalforsvarsstyrkens indsættelser i forbindelse med nationale opgaver. Modellens force er, at den skaber overensstemmelse mellem den politiske ambition om en militær kapacitet, der kan bidrage til værtsnationsopgaven, og det at have en høj beredskabsgrad, men det vil indebære en forøgelse af den økonomiske ramme.
- 8) Totalforsvarsstyrken kan organiseres i mobiliseringsbataljonsmodellen i lighed med det tidligere koldkrigskoncept. Det betyder, at de hjemsendte værnepligtige organiseres i mobiliseringsbataljoner under det regiment, hvor de har aftjent deres værnepligt. Dette skaber en klar struktur, hvor forsvaret uddanner, organiserer og indsætter totalforsvarsstyrken, og hvor hjemmeværnet er ansvarligt for de frivillige soldater i indsatsstyrken. Yderligere bevirker det, at soldaterne i totalforsvarsstyrken organiseres i en kendt struktur og kan indsættes i en velkendt organisationsform. Denne model giver en klar ansvars-

fordeling, og hvis der gennemføres mobiliseringsøvelser, minimerer modellen det militære kompetencetab og øger totalforsvarsstyrkens militære evne til at bidrage til værtsnationsopgaven gennem en mindre forøgelse af den økonomiske ramme.

- 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 med fastholdelse af den eksisterende økonomiske ramme. Modellen vil forenkle strukturen og give en klar ansvarsfordeling, men ikke styrke totalforsvarsstyrkens militære kapacitet, idet de nordiske erfaringer viser, at dette kun opnås via genindkaldelser og kontraktmæssige forpligtelser. Modellen kan derudover optimeres gennem brug af designerede fastansatte fra de støttende styrelser i ministerområdet.

Figur 15: Justeringsindikator for alternative totalforsvarsstyrkemodeller



6.3. Afrunding

Når det politiske og ministerielle niveau skal overveje fremtidige justeringer på de strategiske håndtag, er det vigtigt at have in mente, at værtsnationsstøtte er en omfattende opgave for hele samfundet. Det er således også en stor opgave for totalforsvaret, som kræver, at Danmark kan 1) håndtere modtagelsen af allierede styrker samtidig med egen styrkeopbygning, 2) opretholde evnen til logistisk at understøtte operationer i hele landet samt 3) opretholde et beredskab og en reaktionsevne i forhold til opdukkende trusler. I det perspektiv er totalforsvarsstyrken kun en brik, som dog er væsentlig i forhold til forpligtelserne over for NATO og sikkerhedssituationen i Norden og Østersøområdet.

- 10) 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, hvor landet var vært for Trident Juncture 2018, hvilket førte til en evaluering og videreudvikling af landets totalforsvarsstyrkekonceptet. Værtskabet for NATO-øvelsen vil kunne teste Danmarks totalforsvar, øve indsættelsen af totalforsvarsstyrken og være grundlaget for en evaluering af konceptet for værtsnationsstøtte.

Litteraturliste

- Andersen J.B. "Forsvarets rolle i totalforsvaret". *Militært Tidsskrift* (2002).
- Birkemo, Gunn Alice, Emil Graarud, & Ola Halvorsen. *Et troverdig alliert mot-tak – erfaringer fra Trident Juncture* 2018, Oslo. FFI-Rapport 19/01068. Forsvarets forskningsinstitutt, 2019.
<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:5894/19-01068.pdf>.
- Folketinget. *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023*. Forsvarsministeriet, 2018.
<https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/FOU/bilag/62/1850292.pdf>.
- Folketinget. *L 124 Forslag til Lov om ændring af lov om forsvarets personel*. Forsvarsministeriet, 2018. https://www.ft.dk/ripdf/samling/20181/lovforslag/1124/20181_1124_som_fremsat.pdf.
- Folketinget. *Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.* Forsvarsministeriet, 2013. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/582>.
- Folketinget. *Lov nr. 328 af 30.3.2019 om ændring af lov om forsvarets personel (opbygning af totalforsvarsstyrken og etablering af mobiliseringskompagnier)*.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/328>.
- Folketinget. *Bemærkninger til lovforslaget (vedtaget). Lov nr. 328 af 30.3.2019 om ændring af lov om forsvarets personel (opbygning af totalforsvarsstyrken og etablering af mobiliseringskompagnier)*. Pkt. 2.1.2.
<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00124>.
- Forholdsordren, *Anordning om forholdsordre for det militære forsvaret ved angreb på landet og under krig* (AND nr. 63 af 06/03/1952).
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1952/63>.
- Forsvaret, Norge. *Facts folder about Trident Juncture*. Tilgået 20. januar 2020.
<https://forsvaret.no/en/ForsvaretDocuments/Facts-English.pdf>.
- Forsvarsdepartementet, Norge. *Et styrket forsvaret, Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019*. 2019.
- Forsvarsdepartementet, Norge. *Prop. 2 S (2017–2018). Videreutviklingen av Heren og Heimevernet, Landmaktproposisjon*. 2017:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-2-s-20172018/id2575441/>.

- Forsvarsdepartementet, Norge. *Prop. 151 S (2015-2016). Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. 2016:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/?ch=1>.
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, Norge. *Støtte og samarbeid, En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. 20. juni 2018.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stotteogsamarbeid2018/id2605011/>.
- Forsvarets Efterretningstjeneste. *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2018: En aktuell vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed*. 2018.
<https://fe-ddis.dk/Produkter/Documents/Efterretningsm%C3%A6ssig%20Risikovurdering%202018.pdf>.
- Forsvarskommandoen. *Underbilag 2 til tværgående initiativer: F27, Opbygningen af totalforsvarsstyrken*. 2018 (internt dokument i Forsvarskommandoens arkiver – kan ikke frigives af Forsvaret).
- Forsvarskommandoen. *Forståelsesnotat: Grundlæggende principper for anvendelse af personel af reserven af Hæren i Hærens og Hjemmeværnets struktur*. 16. december 2019 (internt arbejdsdokument).
- Forsvarsministeriet. *Redegørelse af 16/5 07 om beredskabet*. 2007.
<https://www.ft.dk/samling/20061/redegoerelse/r15/376214.pdf>.
- Forsvarsministeriet. *Bekendtgørelse af beredskabsloven. Lovbekendtgørelse nr. 660 af 10.6.2009*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2009/660>.
- Forsvarsministeriets Personalestyrelse, “Fakta om Forsvaret 1977”, FPS HR sideopgørelse. December 2019.
- Frantzen, Ole L., & Knud J.V. Jespersen. *Danmarks krigshistorie 1814-2008*. Bind 2. København: Gads Forlag, 2008.
- Försvarsmakten. *Handbok Mobilisering 2019*. 2019. <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/handbocker/h-mob-2019.pdf>.
- Försvarsmakten. “Blekinge Västre Bataljon”. [Forsvarsmakten.se](https://www.forsvarsmakten.se) (tilgået d. 20. Januar 2020).
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/militarregioner/sodra-militarregionen/blekinge-vastra-bataljon/>.
- Hansen, Jens J. “Udvikling af totalforsvaret”. *Militært Tidsskrift*, 136. årgang - nr. 1. 2007.
- Hansen, Peer Henrik, Thomas Tram Pedersen, & Morten Stenak. *Baggrundsnotat version 8: Den Kolde Krigs anlæg*. Kulturstyrelsen. 2013.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/kulturarv/fysisk_planlaegning/DKKA_baggrundsnotat_v8.pdf.

- Hicks, Kathleen H. *By Other Means Part II: U.S. Priorities in the Gray Zone*. Center for Strategic and International Studies. Washington, DC, 2019. <https://www.csis.org/analysis/other-means-part-ii-adapting-compete-gray-zone>.
- Hjemmeværnskommandoen. *Forligsinitiativ F27, Opbygningen af totalforsvarsstyrken*. 2019 (internt arbejdsdokument fra Hjemmeværnskommandoen).
- Hærkommandoen. *HRN 010-001, Feltreglement I*. 2015.
- Interview med oberst Ken Gøran Bjørk, det norske Forsvarsdepartementet.
- Interview med oberst Stein Westlye Johannessen, det norske Forsvarsdepartementet.
- Interview med chefen for Slesvigske Fodregiment den 10. maj 2019.
- Jacobson, Michael, "In the Opening Days of War, Let the Army Lead on Targeting", *War on the Rocks*. 17 October 2019. <https://warontherocks.com/2019/10/in-the-opening-days-of-war-let-the-army-lead-on-targeting/>.
- Jakobsson, André Ken. *Når Hydra angriber: Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred*. Center for Militære Studier, 2019.
- Kühn, Ulrich: *Preventing Escalation in the Baltics: A NATO Playbook*. Carnegie Endowment for International Peace, Massachusetts, 2018.
- Lindberg, Jarmo. "Finland's Defence: today and tomorrow". *European Security and Defence*. 2018.
- Lollesgaard, Michael (Chefen for Hærkommandoen). *Brev – Kære Reservist af Heren*. Hærkommandoen. 21. april 2020.
- Madsen, Anders C. "OPP handler om totaløkonomi– ikke finansiering". PwC, 2016. <https://www.pwc.dk/da/nyt/2016/opp-handler-om-totaloekonomi.pdf>.
- Miklaucic, Michael. "Total Defense – an Interview with Swedish Minister of Defense Peter Hultqvist". *PRISM* 8:3 (2019): 146-150.
- Ministry of Defence, Finland. *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Finland and Headquarter, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarter Allied powers Europe Regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operation/ Exercises/Similar Military Activity*. https://www.defmin.fi/files/2898/HNS_MOU_FINLAND.pdf.
- Ministry of Defence, Finland. "Breakdown of defence expenditure", defmin.fi. Tilgæet 21. januar 2020. https://www.defmin.fi/en/tasks_and_activities/resources_of_the_defence_administration/finances/breakdown_of_defence_expenditure.
- Ministry of Defence, Finland. *Security Strategy for Society*. Government Resolution, 16.12.2010. <https://www.defmin.fi/files/1883/PDF.SecurityStrategy.pdf>.

- Ministry of Defence, Finland. *The Act on the Defence Forces*. 2007.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2007/en20070551.pdf>.
- Ministry of Justice, Finland. *The Constitution of Finland*. 11. juni 1999.
<https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731>.
- NATO. *AJP-01: Allied Doctrine*. NATO Standardization Office, pkt. E.1. 2017.
- NATO. *AJP-3.2: Allied Joint Doctrine for Land Operations*. NATO Standardization Office, pkt. A: 1. 2016.
- NATO. *AJP-4.5(A): Allied Joint Host Nation Support Doctrines & Procedures*. NATO Standardization Office. 2013.
<https://www.gov.uk/search/all?keywords=AJP-1&order=relevance>.
- NATO. "Commitment to enhance resilience". Press Release. 8. juli 2016.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.
- NATO, *NATO's Defence Planning Capability Review 2019/2020*. 14. oktober 2020.
- NATO. "NATO Readiness Initiative". Public Diplomacy Division, 2018.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_06/20180608_1806-NATO-Readiness-Initiative_en.pdf.
- Norheim-Martinsen, Per M. (red.). *Det nye totalforsvaret*. Gyldendal Norsk Forlag, 2019.
- Prime Minister's Office, Finland. *Government's Defence Report*. Prime Minister's Office Publications, 2017.
- Regeringen. *Et robust og sikkert samfund – Regeringens politik for beredskabet i Danmark*. Statsministeriet, 2005.
- Regeringen. *Aftale på forsvarsområdet 2005-2009*. Forsvarsministeriet, 2004.
<https://fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2005-2009-inkl-bilag-.pdf>.
- Regeringen, *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023*. Forsvarsministeriet, 2018.
<https://fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2018-2023-2018.pdf>.
- Regeringskansliet. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Försvarsdepartementet, 2017.
<https://www.regeringen.se/4b02db/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/ds-2017-66-motstands-kraft-inriktningen-av-totalforsvaret-och-utformningen-av-det-civila-forsvaret-2021-20252.pdf>.
- Salminen, Pertti. "Finland's Comprehensive and Military Defence doctrines responding to Emerging threats and new technologies". OSCE High-Level Military Doctrine Seminar, 25. maj 2011.

- Stenak, Morten m.fl. (red.). *Kold Krig*. Kulturstyrelsen, 2013.
- Sveriges Riksdag. *Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap*. 2019. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19921403-om-totalforsvar-och-hojd_sfs-1992-1403.
- Sweden Government Offices. "Development of modern total defence". 11. juni 2018. <https://www.government.se/articles/2018/05/development-of-modern-total-defence/>.
- Szymański, Piotr. *Course correction in the Finnish army: investments in combat readiness and reserves*. Warszawa: Centre for Eastern Studies, 23. august 2017. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2017-08-23/course-correction-finnish-army-investments-combat-readiness-and>.
- The Swedish Defence Commission secretariat. *The Swedish Defence Commission's white book on Sweden's Security Policy and the Development of the Military Defence 2021-2025*. 2017. <https://www.government.se/4ada4f/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/defence-commissions-white-book-english-summary.pdf>.
- Udvalget for National Sårbarhedsudredning. *National Sårbarhedsudredning*. Beredskabsstyrelsen, 2004.
- Vanaga, Nora & Toms Rostoks. *Deterring Russia in Europe – Defence Strategies for Neighbouring States*. Routledge, 2018.
- Wither, James Kenneth. "Back to the future? Nordic total defence concepts". *Defence Studies* 20:1 (2020): 61–81.

OM FORFATTEREN

Torben Toftgaard Engen er militæranalytiker ved Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Hans forskning fokuserer på stabiliseringsoperationer i Afrika, den syriske borgerkrig, terror og totalforsvar. Torben er cand.mag. i historie fra Syddansk Universitet, master i militære studier fra Forsvarsakademiet og tillige generalstabsuddannet officer i forsvaret.

