



FORSVARSAKADEMIET

Brief

MAJ 2018

Nyt forsvarsforligs betydning for Forsvaret som helhed

Af major Martin K. Gaarn & orlogskaptajn Lars P.M. Johannessen, Center for Værnsfælles Operationer, Institut for Militære Operationer

Nyt forsvarsforligs betydning for Forsvaret som helhed

© Forsvarsakademiet

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne publikation eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser

København maj 2018

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Ryvangs Allé 1

2100 København Ø

Tlf.: +45 728 17000

Ansvarshavende redaktør: Institutchef, Jens Ringsmose, Institut for Militære Operationer

Layout: FAK

ISBN: 978-87-7147-246-2

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning	4
2. Forsvarsforligets hensigt og generelle indhold	4
3. Værnsfælles temaer	7
Værnepligt og mobiliseringsevne	7
Hjemmeværnet	8
Det statslige redningsberedskab	9
Cyberforsvar	10
Støtte til national sikkerhed (politi, nationalt antiterrorberedskab)	11
Specialoperationsstyrker	12
Forskning	13
Personel	13
Etablissementer og garnisonering	14
NATO-samarbejdet, herunder generelle krav til Forsvarets operative kapaciteter	14
4. Konklusion og perspektivering	15

1. INDLEDNING

Den 28. januar 2018 indgik regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre aftale om Forsvarets ordning fra og med 2018 til og med 2023 – i daglig tale kaldet forsvarsforliget. Forsvarsforliget bliver af både Forsvarets ledelse og generelt blandt militæranalytikere betragtet som en god aftale, der tilfører Forsvaret et økonomisk løft og derved skaber rammer for udvikling af et mere robust forsvar med efterspurgte kapaciteter målrettet nuværende og kommende opgaver.

Men er forsvarsforliget virkelig en så god aftale, som det hævdes i nogle kredse? Og hvad bør Forsvaret selv gøre for at optimere sit virke yderligere inden for de givne rammer? Det er bl.a. det, som søges besvaret her.

Dette brief er ét af Institut for Militære Operationers i alt fire briefs om forsvarsforligets betydning for Forsvaret. De øvrige tre briefs behandler forsvarsforligets betydning for hhv. Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet, mens dette brief afdækker forsvarsforligets betydning for Forsvaret som helhed og analyserer overordnede værnssfælles temaer, der har betydning for alle værnene. Disse temaer inkluderer eksempelvis cyber, specialoperationsstyrker og NATO-samarbejdet, herunder generelle krav til Forsvarets operative kapaciteter. Briefet afsluttes med en konklusion og perspektivering.

Briefets hovedpointe er, at Forsvaret som militært redskab styrkes på en lang række områder og genoptager en række militære kompetenceområder, der har ligget i dvale, men også at Forsvaret skal evne både regional afskrækkelse/territorialforsvar, internationale missioner og det nationale. Forsvaret står således over for en udfordring med at balancere de tre hovedretninger i forliget.

2. FORSVARFORLIGETS HENSIGT OG GENERELLE INDHOLD

Forsvaret har til formål at hævde det danske riges suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens, integritet og sikkerhed. Idet trusler kan opstå overalt i verden, både langt fra Danmark og i vores nærområde, er et robust forsvar og beredskab i Danmark forudsætningen for et trygt samfund. Derfor er forligspartierne enige om at give Forsvaret et substantielt løft, der indfases gradvist og ender med, at Forsvarets årlige bevilling i 2023 er styrket med 4,8 mia. kr. Forsvaret bliver med forliget pålagt, at der ved udgangen af forligsperioden skal være flere operative enheder og soldater, end tilfældet er i dag, samt en mindre ledelsestung struktur.

Overordnet set er hensigten med det nye forsvarsforlig at styrke:¹

- Danmarks bidrag til NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar.
- Forsvarets evne og kapacitet til internationale operationer og internationale stabiliseringsindsatser.
- Forsvarets bidrag til national sikkerhed, fx i forbindelse med et terrorangreb i Danmark.
- Beskyttelsen af Danmark mod cyberangreb.
- Det statslige redningsberedskab.

Disse områder søges bl.a. styrket ved, at Hæren opbygger en deployerbar brigade.² I Søværnet udrustes fregatterne med missiler, der sætter dem i stand til at forsvare sig selv og andre mod trusler fra luften, samtidig med at evnen til at opdage og bekæmpe ubåde forstærkes.³ I Flyvevåbnet styrkes bl.a. transportflykapaciteten ved tilførsel af flere besætninger.⁴

Forsvarsforliget 2018-2023 er et såkaldt rammeforlig. Tendensen i de tidligere forsvarsforlig har været en gradvist øget detaljeringsgrad, som kulminerede med Forsvarsaftalen 2013-2017. Netop Forsvarsaftalen 2013-2017 var karakteriseret af politisk enighed om, at Forsvaret skulle bidrage til den offentlige velfærd, og forliget beskriver således i særdeles detaljeret form en lang række effektiviseringsinitiativer, der udspringer af en omfattende budgetanalyse. Det nye forlig gør op med denne tendens og giver udtryk for politisk enighed om ikke at detailstyre i samme omfang. Det indeholder markant færre detaljer og angiver dermed i højere grad hensigt og retning, mens det efterlader mere spillerum til ledelserne i Værnsfælles Forsvarskommando og øvrige styrelser under Forsvarsministeriet.

Forsvarsforliget 2018-2023 gør også op med det ensidige fokus på internationale missioner med danske styrkebidrag til stabiliseringsoperationer i NATO- og koalitionsrammer, der i særlig grad har været udtalt, siden mobiliseringsstrukturen blev nedlagt med forliget 2005-2009. Forliget har større fokus på, at Forsvaret i højere grad skal kunne anvendes i en regional kontekst til afskrækkelse og dermed også, hvis afskrækkelsen skal være reel, til egentlige operationer med større, tungere og mere slagkraftige bidrag end tidligere.

1) "Aftale på Forsvarsområdet 2018-2023" indgået mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre den 28. januar 2018. Herefter benævnt forsvarsforliget.

2) For yderligere detaljer henvises til FAK Brief vedr. forsvarsforligets betydning for Hæren.

3) For yderligere detaljer henvises til FAK Brief vedr. forsvarsforligets betydning for Søværnet.

4) For yderligere detaljer henvises til FAK Brief vedr. forsvarsforligets betydning for Flyvevåbnet.

Forsvaret skal således kunne "både og". Det skal forstås sådan, at Forsvaret fortsat skal kunne indsætte og opretholde mindre styrkebidrag fra værnene, samtidig med at det – hvis det kræves, fx i tilfælde af krise eller krig – skal kunne indsætte stort set alle sine enheder på én gang. Man ønsker med andre ord fortsat at være i stand til at udsende bidrag til internationale missioner (der i øvrigt styrkes gradvist over perioden fra de nuværende 500 mio. kr. årligt til 750 mio. kr. årligt i 2023),⁵ men Forsvaret skal parallelt hermed i gang med en omstilling af den bagvedliggende organisering, så det i højere grad end tidligere bliver muligt at indsætte enheder fra alle værn på en gang i rammen af NATO's territoriale forsvar.

Omvendt betyder det ikke, at Forsvaret skal vende tilbage til en mobiliseringsstruktur som den, der var hovedingrediensen ved afslutningen af den kolde krig, selvom der igen fx opstilles mindre enheder i Hæren baseret på personel af reserven og mobilisering. Men det betyder, at Forsvaret igen ser på flere af de elementer af territorialforsvar og regionalt forsvar, som er relevante i den nye sikkerhedspolitiske og operative kontekst. Danmarks rolle i et territorialforsvar med Østersøen som omdrejningspunkt har mange ligheder med situationen under den kolde krig, men også mange fundamentale forskelle. Under den kolde krig var opgaven for det danske forsvar at forsvare Danmarks territorium. Det er ikke vurderingen, at det samme gør sig gældende i dag, men snarere at Danmarks rolle – fx i rammen af NATO – er at forstærke andre alliancelandede, samtidig med at det sikres, at forstærkninger fra andre alliancelandede kan anvende Danmark som relativt sikkert opmarchområde, herunder gennemføre søtransporter i havområdet mellem Grønland, Island og Storbritannien – det såkaldte GIUK gap.⁶

Overordnet anviser forliget, at Forsvaret i højere grad end tidligere skal udnytte nogle af de eksisterende platformes potentialer, samtidig med at der etableres nye kapaciteter. Forsvaret bliver således samlet set i løbet af forligsperioden gjort tungere og mere slagkraftigt, end det har været i flere tidligere forsvarsforlig. Der sker en reel opbygning og styrkelse, uden at dette finansieres gennem nedlæggelse af andre kapaciteter. Tidligere forlig har i stigende grad haft fokus på det værnsfælles, og det forrige forlig etablerede en række værnsfælles kapaciteter baseret på eksisterende kapaciteter i værnene, fx værnsfælles transportkoordination. Det nye forlig viderefører det værnsfælles fokus, hvor

5) Pris- og lønniveau 2018.

6) Se de tre værns briefs vedr. bl.a. Hærens refokusering på at kunne opstille og deployere én samlet operativ brigade – noget, som ikke er muligt i dag – anskaffelse af længere rækkende luftværnsmissiler til Søværnets fregatter, øget fokus på anti-ubådskrigsførelse, hvilket berører Søværnet og Flyvevåbnet, samt anvendelse af søminer i Søværnet.

bl.a. den kommende anskaffelse af F-35-kampfly til erstatning for de udtjente F-16-kampfly åbner op for nye muligheder for samarbejde værnene imellem. Også studierne af en strikekapacitet kan nævnes i denne værnssfælles sammenhæng. Dette er beskrevet mere indgående i de tre værnss briefs.

Samarbejdet mellem Forsvaret, Hjemmeværnet og politiet styrkes med henblik på at højne den nationale sikkerhed, ligesom der afsættes midler til opbygning af et stærkt cyberforsvar. Det statslige redningsberedskabs operative robusthed styrkes for at øge beredskabet over for eksempelvis klimarelaterede hændelser. Der er således et tredje ben til Forsvarets regionale og internationale indsættelser, nemlig nationale operationer med fokus på national sikkerhed, fx i forbindelse med terrorangreb, hvor støtten til politiet er styrket.

3. VÆRNSSFÆLLES TEMAER

I det efterfølgende behandles en række værnssfælles temaer. De vigtigste ændringer præsenteres, og der redegøres for, hvad de forventes at medføre. Herefter afdækkes de afledte udfordringer, inden analysen afsluttes med mulige løsninger på de identificerede udfordringer.

Værnepligt og mobiliseringsevne⁷

Værnepligten er fastholdt som koncept, og antallet af værnepligtige er øget med op til 500 om året. Værnepligten er med til at skabe forudsætninger for mobilisering i tilfælde af krise eller krig. Værnepligten giver øget fleksibilitet og dybde i Forsvaret, og ét af de væsentlige argumenter for værnepligten er dens rolle som en samfundsmæssig bred rekrutteringsbase. Forliget fastholder som udgangspunkt den nuværende generelle værnepligtsperiode på fire måneder. Forliget peger herudover på, at der er behov for, at de værnepligtige efter hjemsendelse forpligter sig til i en femårig periode eventuelt at gøre tjeneste i Totalforsvarsstyrken i yderligere seks måneder. Mobilisering af Totalforsvarsstyrken kan principielt ikke foretages på det eksisterende lovgrundlag, men forligsparterne er enige om at gennemføre de nødvendige lovændringer med henblik på at sikre den mulighed.

Et forsvarsforlig er en politisk aftale, og som alle politiske aftaler er det et udtryk for kompromisets kunst. Dette forlig er ingen undtagelse, hvad angår værnepligten. Nogle partier i Folketinget ser gerne værnepligten yderligere minimeret eller stort set afskaffet, mens andre betragter værnepligten som helt fundamental for vores samfund. Forliget afspejler en løsning, der tilgodeser begge synspunkter.

7) Yderligere gennemgang og analyse af værnepligten kan ses i briefet vedr. Hæren.

Hjemmeværnet

Hjemmeværnet spiller en stor rolle både i forhold til at opretholde samfundets samlede beredskab og til at bidrage til NATO's kollektive afskrækkelse og forsvar. I tilfælde af et samlet NATO-forsvar af eksempelvis de baltiske lande må Danmark forudses evt. at fungere som opmarchområde for transatlantiske NATO-styrker, hvor værtsnationsstøtte er påkrævet. Her vil et velfungerende hjemmeværn, evt. suppleret med Totalforsvarsstyrken, kunne facilitere modtagelse af enheder og støtte i form af bl.a. beskyttelse af disse samt af Danmarks infrastruktur. Derfor styrkes Hjemmeværnets evne til at mobilisere, så der i særlige situationer kan opstilles i alt ca. 20.000 soldater fra Totalforsvarsstyrken og Hjemmeværnet. Totalforsvarsstyrken opstilles i rammen af Hjemmeværnet, ligesom dele af reservestyrken i både Forsvarets og Hjemmeværnets struktur indgår i den mobiliserede styrke.

Der er afsat penge til modernisering af Hjemmeværnets materiel, især det, der anvendes til sikrings- og bevogtningsopgaver. Marinehjemmeværnet vil i løbet af forligsperioden forberede ændringer af flotillestrukturen og udskiftning af fartøjer efter 2023.

Effekten af et styrket hjemmeværn er, at man med relativt få midler kan løse såvel nationale som NATO-opgaver på eget territorium.

Planlægning og koordinering af indsatsen rummer dog udfordringer, idet der er behov for at få fastlagt konkrete enkeltopgaver og geografiske indsættelsesområder. Det betyder, at Hjemmeværnet ikke kan fokusere uddannelsen mod specifikke opgaver, men i højere grad skal søge at løfte det generelle uddannelsesniveau. Et højere uddannelsesniveau vil formentlig kræve flere frivillige timer, end tilfældet er nu. Endvidere vil en klart defineret og relevant opgave kunne motivere dele af den frivillige struktur. For Hjemmeværnet vil koordinering og synkronisering af uddannelsesaktiviteter med de øvrige værn være afgørende.

Hjemmeværnet har ikke hærhjemmeværnsenheder stående i beredskab på samme måde som fx Marinehjemmeværnet. Akutte indsættelser af hærhjemmeværnsenheder sker på frivillig basis, hvor der traditionelt kræves en stor grundstyrke, så der er sikkerhed for, at opgaven kan løses af de, der giver fremmøde, fx ved støtte til politiet. Værtsnationsstøtte vil kræve et højt uddannelsesniveau, ligesom det må forventes, at støtten vil have en udstrækning, der kræver afløsning af indsat personel. Det må forventes, at effektiv værtsnationsstøtte effektueres gennem aktivering af Hjemmeværnet, da opgaven næppe vil kunne løses på

frivillig basis alene. Det er i sig selv en udfordring, da aktivering og indsættelse af aktiverede enheder ikke øves i fredstid.⁸

De identificerede udfordringer kan søges løst ved udarbejdelse af såvel generiske som detaljerede beredskabsplaner, der tager højde for de forskellige tænkelige scenarier, ambitionsniveauet i opgaven og styrkens størrelse.

Det kan overvejes, om Hjemmeværnet med fordel kan integreres i dele af kampbataljonernes uddannelsescyklus. Endvidere bør koordinering af Totalforsvarsstyrkens indsættelse, herunder aktivering og anvendelse af reservister, som minimum øves af relevante stabe. Uddannet personel bør i langt større omfang end i dag gennemføre lokale beredskabsøvelser, der tager udgangspunkt i de opstillede scenarier og har deltagelse af alle aktører fra samfundet, som forventes anvendt i en krise- eller konfliktsituation.

Som en integreret del af værnepligten og især med henblik på løbende at kunne understøtte et højere uddannelsesniveau i Hjemmeværnet kan indsatsen med at overføre hjemsendt personel til Hjemmeværnet med fordel styrkes.

Det statslige redningsberedskab

Det statslige redningsberedskab har til formål at forebygge og imødegå konsekvenserne af katastrofer både i Danmark og i Rigsfællesskabet. Antallet af klimarelaterede hændelser er stadigt stigende. Forliget tilføjer det statslige redningsberedskab ca. 125 ekstra værnepligtige og yderligere befalingsmænd, ligesom der tilføres 25 mio. kr. til et styrket krisestyringsberedskab og anskaffelse af materiel til især imødegåelse af klimarelaterede naturkatastrofer og forureningsbekæmpelse. Samarbejdet mellem Forsvaret, Hjemmeværnet og Beredskabsstyrelsen sikrer et effektivt samlet beredskab for samfundet som helhed, og konsekvensen af de ekstra tilførte midler gør det samlede beredskab mere operativt robust.

Det statslige redningsberedskab kunne også stå over for en udfordring, for så vidt angår koordinering med de øvrige myndigheder. Ligesom for Hjemmeværnets indsættelse kunne der med fordel – især hvis der bliver længere mellem de klimarelaterede hændelser, og beredskabet derfor ikke aktiveres med samme frekvens som hidtil – gennemføres større øvelser med relevante aktører med henblik på at højne effektiviteten af indsatsen.

8) Foruden stabsøvelser.

Cyberforsvar

Den teknologiske udvikling og samfundets voksende afhængighed af digitale systemer har sammen med en række markante skadelige hændelser i cyberspace understreget behovet for øget fokus på Danmarks cybersikkerhed, og området indtager således en fremtrædende plads i det nye forlig.

Allerede med aftalen på forsvarsområdet 2010-2014 blev der indgået politisk aftale om at styrke beskyttelsen mod cyberangreb,⁹ hvilket bl.a. førte til etablering af Center for Cybersikkerhed under Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Som en del af forliget 2010-2014 blev der ligeledes indgået aftale om at oprette en kapacitet med evne til at gennemføre offensive og defensive Computer Network Operations (CNO) i cyberspace.¹⁰ Denne kapacitet blev placeret under Værnsfælles Forsvarskommando for at understrege, at disse er militære operationer og ikke at sammenligne med FE's efterretningsvirksomhed. Cyberområdet blev styrket i forbindelse med det efterfølgende forsvarsforlig 2013-2017.

Det nye forsvarsforlig tilføjer yderligere 1.371 mia. kr. til området over forligsperioden.¹¹ Herudover er der i forligsperioden afsat en endnu ikke allokeret reserve til nye initiativer på 500 mio. kr., der indikerer opmærksomhed på cyberområdets dynamiske natur. Det er muligt, at dele af denne pulje kan anvendes til at styrke den værnsmæssige CNO-kapacitet.

Hovedparten af budgetforøgelsen er afsat til en styrkelse af Center for Cybersikkerhed. Herunder kan nævnes etablering af et døgnbemandet situationscenter, styrkelse af kapaciteten til at forebygge cyberangreb og rådgive om cybersikkerhedstiltag samt udbygning af det sensor-netværk, der overvåger national vital infrastruktur og andre samfundsvigtige computernetværk.

At Center for Cybersikkerhed organisatorisk er underlagt FE, medfører en risiko for, at samfundsvigtige privatejede virksomheder såsom forsyningsværker, trafikelskaber mv. ikke ønsker, at FE (læs: Center for Cybersikkerhed) overvåger deres netværk grundet frygt for et statsligt overvågningssamfund. Udbygningen af sensor-netværket kan derfor vise sig at blive en udfordring for Center for Cybersikkerhed, såfremt det baseres på frivillig opkobling til sensor-netværket. En løsning på det problem kræver enten grundig oplysning til de virksomheder, man ønsker tilkoblet, eller politisk beslutning om præcis, hvilke sektorer og virksomheder som skal tilkobles.

9) "Forsvarsforlig 2010-2014," 24. juni 2009, s. 9.

10) Ibid.

11) "Aftale På Forsvarsområdet 2018-2023," 28. januar 2018, bilag 1.

I forliget benævnes Center for Cybersikkerhed som "national it-sikkerhedsmyndighed". Det er dog ikke ansvaret for Danmarks cybersikkerhed, der centraliseres under Center for Cybersikkerhed, men derimod kompetencen til at overvåge, oplyse og rådgive samt håndtere specifikke sikkerhedshændelser i cyberspace.

Det skal bemærkes, at Center for Cybersikkerhed som følge af CFCS-loven¹² kun opererer på nationale computernetværk. Kun en enkelt linje i forligsteksten antyder opbygning af en kapacitet til at operere på ikke-danske computernetværk.¹³ Denne kapacitet er separat fra CNO-kapaciteten og placeret i FE (som i denne forbindelse ikke omfatter Center for Cybersikkerhed). Det er uklart, hvad den omtalte passus i forligsteksten får af betydning, men det kan nævnes, at defensive operationer til dels er baseret på offensive værktøjer, hvorfor en del af midlerne til cybersikkerhed måske vil blive anvendt til udvikling af offensive værktøjer til indhentning mod potentielle modstandere i cyberspace.

Forliget nævner også, at Danmark fremover vil deltage i NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence (CCDCOE) i Tallinn. Dette tiltag betyder, at Danmark styrker sin indflydelse på alliansens samarbejder inden for udvikling af cybersikkerhed, militære operationer i cyberspace og den folkeretlige regulering af operationer i cyberspace.

Alt i alt betyder det øgede fokus på cybersikkerhed, at Forsvaret styrker sine muligheder for at operere mere frit i cyberspace (cyberspace superiority), idet modstanderes handlemuligheder indskrænkes. Dette er ikke kun vigtigt for Danmarks militære operationer i cyberspace, men også for operationer i de fysiske domæner, som i høj grad er afhængige af netværksbaserede systemer.

Støtte til national sikkerhed (politi, nationalt antiterrorberedskab)

Forliget styrker Forsvarets evne til at støtte politiet, hvorved Danmark i stil med stort set resten af Europa nu har væbnede styrker, der bidrager substantielt til den nationale sikkerhed. Enheder og personel fra Forsvaret og Hjemmeværnet vil fortsat bistå politiet med grænsekontrol og forskellige bevogtningsopgaver. Det midlertidige helikopterberedskab til politiets antiterrorberedskab i hovedstadsområdet gøres permanent, og Den Kongelige Livgarde stiller et ekstra vagthold af værnepligtige til rådighed for politiet. Forliget afsætter også midler til, at Forsvaret kan stille yderligere enheder til rådighed for politiet i tilfælde af terror,

12) Lov om Center for Cybersikkerhed (CFCS-loven), lov nr. 713, 25. juni 2014.

13) "Indsatsen mod cybertrusler forstærkes gennem: - En udbygning af kapaciteter i Forsvarets Efterretningstjeneste i relation til forhold i udlandet af betydning for Danmarks og danske interesser, herunder også i forhold til påvirkningsoperationer", "Aftale På Forsvarsområdet 2018-2023," 28. januar 2018, s. 10.

ligesom der opstilles ekstra specialoperationsstyrkepatruljer, der kan supplere politiets indsatsstyrke.

Konsekvensen er, at antallet af soldater i bybilledet formentlig øges. Formålet med støtten til den nationale sikkerhed er at skabe tryghed og sikkerhed for danskerne. Soldater i bybilledet er i denne sammenhæng et tveægget sværd. Oplevelsen i befolkningen er enten tryghedsfølelse, fordi nogen øjensynligt passer på os, eller en følelse af utryghed, fordi der åbenbart er en trussel, der skal imødegås. Oplevelsen af utryghed er vanskelig at reducere, men oplysning og information til befolkningen vurderes at være en mulig afhjælpende foranstaltning. Erfaringerne fra Hærens indsættelse til støtte for politiet ved bl.a. den jødiske synagoge viser imidlertid, at befolkningen tager godt imod soldater i bybilledet, og at det ikke generelt bidrager til en oplevelse af utryghed.

En af de største udfordringer på dette område er den tekniske og taktiske koordination mellem især Forsvaret og politiet. Det handler dels om kommunikationsudstyr, der kan anvendes af alle involverede parter, dels om afklarede og indøvede kommando- og kontrolforhold. Særligt i relation til terrorhændelser er entydige og indøvede forhold afgørende for hurtige og effektive tiltag, der beskytter civilbefolkningen bedst muligt. Forliget lægger hverken op til fælles indkøb af udstyr eller til etablering af et egentligt nationalt operationscenter, hvorfor man indtil videre må forlade sig på de nuværende procedurer, eksisterende materiel og de erfaringer, man allerede har.

Specialoperationsstyrker

Specialoperationsstyrker er en alsidig, specialuddannet kapacitet, der normalt opnår stor effekt selv ved indsættelse af en begrænset styrke, hvorfor de anses for at være relevante og effektive under særligt krævende forhold. Specialoperationsområdet vil i løbet af forligsperioden undergå en større omorganisering og blive tilført væsentlige personel- og materielressourcer. Det skal først og fremmest tjene til at styrke specialoperationskommandoens operative kapacitet, såvel internationalt som nationalt. Desuden er ambitionen, at man over de næste to forsvarsforlig fordobler antallet af specialoperationsstyrkepatruljer. I indeværende forlig gennemføres halvdelen af denne forøgelse, så den samlede kapacitet ved udgangen af 2023 er forøget med mere end 50 pct. Endelig styrkes specialoperationskommandoens materiel til et deployerbart specialoperationsstyrkehovedkvarter. Dette hovedkvarter er et såkaldt Composite Special Operations Component Command (C-SOCC), som Danmark opstiller i samarbejde med Nederlandene og Belgien. Samarbejdet har pågået i en årrække og har bl.a. til formål at skabe en efterspurgt kapacitet i NATO.

Konsekvensen af styrkelsen på specialoperationsområdet er bl.a., at Danmark i endnu højere grad end hidtil kan gøre en forskel i internationale operationer med en kapacitet, der er stærkt efterspurgt af NATO. Samtidig vil specialoperationsstyrkerne også kunne udvide støtten til politiet i nationale operationer, hvis det er påkrævet. Udfordringen vil i den sammenhæng være, at efterspørgslen på disse styrker medfører et potentielt mere eller mindre kontinuerligt udsendt dansk bidrag til de allermest krævende operationer, samtidig med at det skal være muligt at støtte nationale operationer. Der vil derfor være behov for en fortsat balanceret tilgang til tilmelding af denne type styrker til NATO.

Forskning

Forliget styrker forskningsområdet og nævner bl.a., at forskning stimulerer den offentlige debat, skaber grobund for politiske drøftelser og højner Forsvarets faglige niveau. Forskningen sker bl.a. i samarbejde med forsvarsindustrien, bl.a. med det formål at fastholde dansk forsvarsindustri som en attraktiv partner. Der tilføres midler til en pulje til medfinansieringsprojekter ved Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse, og der afsættes 50 mio. kr. til at styrke militærteknologisk forskning gennem etablering af en ordning med relevante forskningsinstitutioner.

Især søges forskning i aktuelle og betydende temaer med relevans for de overordnede linjer i forsvarsforliget stimuleret. Disse temaer er folkeret, cyber, droner, højteknologiske og elektroniske kampmidler og deltagelse i internationale operationer. I tilslutning hertil fortsættes forskning på veteranområdet samt på Beredskabsstyrelsens område.

Konsekvenserne af det øgede fokus på forskning i de identificerede temaer er, at Forsvarets faglige viden på områderne bliver udvidet, og det kan tillige formodes, at den erhvervede viden vil blive udnyttet i forbindelse med materielanskaffelser og løsning af nuværende og kommende opgaver, fx imødegåelse af fjendtlige dronesystemer.

Personel

Også i denne forsvarsaftale bliver Forsvarets personel omtalt som en vigtig ressource. Medarbejdernes generelle personlige og militærfaglige kompetence-niveau skal løbende højnes. Ved at tilbyde relevant efteruddannelse og kompetenceudvikling sikrer Forsvaret, at medarbejderne opfatter arbejdspladsen som meningsfuld, ansvarlig og attraktiv, samt at Forsvaret bedre bliver i stand til at løse sine opgaver.

Anvendelse af delelærlinge og erhvervsuddannelse er to andre tiltag i dette forsvarsforlig, der begge skal undersøges nærmere. Delelærlingeordningen søger at skabe flere lærepladser til de unge og udbygge samarbejdet med det lokale

erhvervsliv. Muligheden for at tage en erhvervsuddannelse søges højnet ved at tilnærme de militære uddannelser til det civile uddannelsessystem. Det er en bevægelse, der allerede er igangsat for officersuddannelserne, men nu også udbredes til konstabelgruppen.

Udfordringen ved det øgede civile fokus er, at Forsvaret i sidste ende risikerer at give køb på militærfagligheden. Tilpasning til civile standarder, hvad enten det gælder officersuddannelser, økonomiske nøgletal eller arbejdsforhold, har medført en vis modstand mod "civiliseringen", herunder new public management-principper, blandt Forsvarets militært ansatte. Korpsånd, værnsidentitet og følelsen af at være noget særligt synes at blive udkonkurreret og udvandet. Et konkret eksempel på civilisering er den tidligere debat om, hvorvidt militært ansatte i styrelserne (FMI, FPS m.fl.) skulle gå civilt klædt frem for i uniform. Debatten endte med et kompromis, hvor det blev op til den enkelte at beslutte. Et andet eksempel, der vedrører værnsidentiteten, er den nylige udmelding, at værnene ikke måtte have værnsmærker på profiler på sociale medier; i stedet måtte de alene anvende Forsvarets mærke. Dette var følgen af en ny designmanual. Efter stor modstand fra brugerne (som i stort omfang er ansatte) ændrede Forsvarets øverste ledelse beslutningen og tillod – igen – værns- og myndighedsmærker.

Korpsånd og værnsidentitet er elementer, som ikke behøver at koste penge, men som har stor betydning for personellet og sammenhængskraften i Forsvaret – med øget motivation og et skarpere fokus på de militære kerneopgaver til følge.

Etablissementer og garnisonering

De nuværende etablissementer tiltænkes bevaret, med undtagelse af Søværnet på Nyholm, om end der kan forekomme interne rokeringer, når forliget implementeres. Hensigten er at begrænse mængden af flytninger mest muligt. For alle tre værns vedkommende vil der blive foretaget interne rokeringer blandt etablissementerne, når strukturen målrettes den operative kerneopgave. Bl.a. vil Karup blive samlingspunkt for værnsstabe og taktiske stabe, hvorfor en del af det nuværende personel, der fx er bosat og tjenestegørende i Haderslev, bliver konfronteret med en flytning til Karup.¹⁴

NATO-samarbejdet, herunder generelle krav til Forsvarets operative kapaciteter

NATO indtager en helt central placering i forligsteksten, både hvad angår forudsætningen som hjørnesten i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, men også som styrende for opbygning og styrkelse af de operative kapaciteter, der fremgår af

14) Yderligere gennemgang og analyse af etablissementer og garnisonering kan ses i briefene vedr. hhv. Hæren og Søværnet.

NATO's ønsker til dansk forsvar. Opbygning af en deployerbar brigade i Hæren, styrkelsen af Søværnets fregatters evne til at imødegå luft- og undervandstrusler samt specialoperationskommandoens deltagelse i C-SOCC-projektet er eksempler på dette.

I det hele taget indikerer forligsteksten, at NATO's ønsker til Danmark denne gang har haft langt større betydning i forhold til tidligere forligs vægtning af national prioritering af operative kapaciteter, der kunne anvendes som mindre enkeltbidrag til internationale operationer og national opgaveløsning.

Om end NATO kan se, at Danmark øger sine bidrag til NATO's kollektive afskrækelse og forsvar, så Danmark nu har bremset faldet i forsvarsbudgettet målt i pct. af BNP, er det spørgsmålet, om NATO – og i særdeleshed USA – er tilfreds med det. Forsvarsbudgettet er fortsat langt fra NATO's målsætning om, at medlemslandene skal bidrage med 2 pct. af BNP.¹⁵ Det vurderes dog, at Danmark med styrkelsen af Forsvarets reelle slagkraft kombineret med en fortsat substantiel tilmelding af styrker til internationale operationer og imødekommenhed, når der pludseligt opstår nye behov, kan lykkes med at bevare sit gode ry og rygte blandt strategiske samarbejdspartnere og i NATO generelt.

4. KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Samlet set fremstår forsvarsforliget – set med overordnede og værnssfælles briller – som en god aftale, hvis implementering bliver afgørende for graden af succes og yderligere optimering. Det er en god aftale, fordi den i modsætning til tidligere forlig reelt tilføjer Forsvaret flere penge, men samtidig også flere opgaver, og fordi den giver Forsvaret langt større mulighed for at designe og beslutte, hvad der skal ske, hvordan og hvornår. Forsvaret står over for en udfordring, der består i at finde den rette balance mellem de tre hovedretninger i forliget: regional afskrækkelse/territorialforsvar, internationale missioner og det nationale.

Forsvaret styrkes på en lang række områder, og fremadrettet bør alle aktører – inden for værnene, mellem værnene og mellem styrelser – koordinere og træne scenarier, der afspejler krise- og konfliktsituationer, med henblik på at højne effektiviteten af indsatsen og Danmarks sikkerhed.

Andre relevante tiltag for Hjemmeværnet kunne være at integrere værnet i dele af kampbataljonernes uddannelsescyklus samt at styrke indsatsen for at overføre hjemsendt personel til Hjemmeværnet.

15) Som genfremsat ved NATO-topmødet i Wales 2014.

Det øgede fokus på cybersikkerhed gør, at Forsvaret bedre vil kunne understøtte militære operationer i de fysiske domæner, der i høj grad er afhængige af netværksbaserede systemer. Udbygningen af sensornetværket til overvågning af national vital infrastruktur og andre samfundsvigtige computernetværk kan dog vise sig at være udfordret pga. frygt for et statsligt overvågningssamfund. En politisk beslutning om præcis, hvilke sektorer og virksomheder som skal tilkobles, kan blive nødvendig.

Implementering af forsvarsforliget bør understøttes af konkret oplysning til danskerne om flere soldater i det offentlige rum som følge af den nationale sikkerhedsopgave. Offentligheden bør samtidig oplyses om vigtigheden af danske bidrag til international sikkerhed og NATO's betydning i denne sammenhæng.

Forliget udtrykker en ny tendens til politisk villighed til at styrke Forsvaret. Ved udgangen af forligsperioden i 2023 er den økonomiske ramme øget med 4,8 mia. kr.¹⁶ Det betyder – såfremt der fortsat er villighed til at fastholde den økonomiske ramme i et kommende forsvarsforlig gældende fra og med 2024 – at Forsvaret vil kunne fastholde og videreudvikle bevægelsen mod mere kapable enheder i værnene, udnyttelse af samarbejdet værnene imellem og egentlige værnssfælles kapaciteter.

For Hærens vedkommende kunne en udvikling i et kommende forlig pege på en styrkelse af den brigade, der er under opbygning, fx med flere og tungere platforme, herunder også en videreudvikling af den lette infanteribataljon, der opbygges nu. For Søværnets vedkommende kunne anskaffelse af en strikekapacitet være en mulig udvikling, mens det ikke vurderes sandsynligt, at der genanskaffes ubåde som ny kapacitet – det vurderes det nuværende økonomiske løft ikke at være stort nok til. For Flyvevåbnets vedkommende vil indfasningen af F-35-kampflyet formentlig fortsat være hovedfokusområde. Her kan man imidlertid også se på muligheden for en lufttankningskapacitet eller maritime patruljefly, der vil kunne give Danmark øgede operative muligheder for fx operationer med F-35, overvågning i Arktis, Østersøen og internationale operationer, anti-ubådsbekæmpelse og fortsat udvikling af samarbejde mellem værnene. Men det er blot nogle af de muligheder, som skal afdækkes og aftales politisk – måske på baggrund af en ny forsvarskommission?

16) Pris- og lønniveau 2018.