

# Kapitel 2: Anbefalinger til det kommende forsvarsforlig

Et relevant, robust og fremtidssikret dansk forsvar.

Folk & Sikkerhed anbefaler, at følgende komponenter indgår i det kommende forsvarsforlig ("Forsvarsforliget"):

## 1. OVERSKRIFT OG MÅLSÆTNING

Følgende bør være overskriften i og målsætningen for Forsvarsforliget:

**"ET RELEVANT, ROBUST OG FREMTIDSSIKRET  
DANSK FORSVAR  
MED KLARE OPGAVER, RAMMER OG MÅL SAMT  
EN STRUKTUR, ORGANISATION OG ØKONOMI I BALANCE –  
BÅDE PÅ KORT, MELLEMLANG OG LANG SIGT"**

Overskriften og målsætningen følger af:

- Den ændrede og forværrede sikkerhedspolitiske situation
- Danmarks interesser og befolkningens behov for sikkerhed
- Danmarks forpligtelser overfor verdenssamfundet og NATO, og
- Forsvarets og Hjemmeværnets nuværende status, herunder manglen på kapaciteter, personel og materiel.

Indholdet af forsvarsforliget bør tage udgangspunkt i en klart formuleret dansk forsvarspolitik.

## 2. GRUNDLAG FOR FORSVARFORLIGET

- 2.1 Fastlæggelse af indholdet af Forsvarsforliget bør tage udgangspunkt i en klart formuleret dansk forsvarspolitik. Danmarks forsvarspolitik bør fastlægges på baggrund af en tilbundsående analyse af den sikkerhedspolitiske situation.
- 2.2 Indholdet af Forsvarsforliget bør fastlægges i henhold til en stringent analysemodel:

1. Den sikkerhedsmæssige/sikkerhedspolitiske situation for Danmark



2. Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik



3. Danmarks Forsvarspolitik



4. Forsvarets/Hjemmeværnets kendte nuværende og fremtidige opgaver

samt

forventede/mulige fremtidige scenarier og deraf afledte opgaver  
på kort, mellemlang og lang sigt



5. Dimensionering af Forsvaret/Hjemmeværnet

De overordnede rammer - Organisation, kapaciteter, personel, materiel, etableringer, investeringer m.v.

2.3



6. Økonomi

(Forsvarsbudgettet)

Der skal være politisk vilje til at tilvejebringe de økonomiske rammer.

Hvis det efter denne analyse viser sig, at der ikke er politisk vilje til at tilvejebringe de nødvendige økonomiske rammer, må man gå tilbage til analysens punkt 3, 4 og 5 og prioritere i opgaver, tidsmæssige aspekter, organisation, kapaciteter, personel, materiel m.v.

..og der bør nedsættes en forsvarskommission med henblik på at foreslå en klar og afbalanceret dansk forsvarspolitik.

2.3 Der bør nedsættes en Forsvarskommission med henblik på at forslå en klar og afbalanceret dansk forsvarspolitik og tilvejebringe et solidt grundlag for Forsvarsforliget. Den væsentligt ændrede og komplekse sikkerhedspolitiske situation sammenholdt med et sandsynligt væsentligt ændret opgavespektrum og dansk forsvars status i dag, gør det påkrævet, at en sådan

Taksøe-Jensen rapporten indeholder en række væsentlige betragtninger og anbefalinger.

kommissions arbejde gennemføres med baggrund i en meget grundig analyse. Ambassadør Peter Taksøe-Jensens rapport "Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid" fra foråret 2016 ("Taksøe-rapporten") indeholder – også på forsvarsområdet – en række væsentlige betragtninger og anbefalinger. Rapporten og dens vurderinger er imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for politiske drøftelser om et nyt forsvarsforlig.

Forsvarsforliget bør løbe over en otte årig periode med et midtvejscheck.

### 3. OVERORDNEDE RAMMER OG PARAMETRE FOR FORSVARSFORLIGET

3.1 Forsvarsforliget bør løbe over en 8-årig periode – fra 2018 til 2025 – og ikke kun fem år (2018 – 2022) – med et "Midtvejs-Check" med udgangen af 2021 med mulighed for justeringer, fx i lyset af den sikkerhedspolitiske situation. Det vil sikre Forsvaret og Hjemmeværnet den fornødne ro til at konsolidere og omstille sig til nye opgaver. De meget væsentlige omstruktureringer, omstillinger, effektiviseringer m.v., som Forsvaret og Hjemmeværnet har gennemført i indeværende forligsperiode, har i væsentligt omfang tæret på Forsvarets og Hjemmeværnets økonomi, kapaciteter, materiel og personel.

...Forudsætninger er at forsvarsforliget ikke indgås uden den fornødne grundige analyse..

En så lang forligsperiode forudsætter imidlertid, at Forsvarsforliget ikke indgås uden den fornødne grundige analyse, jf. punkt 2.3.

3.2 Alternativt bør Forsvarsforliget alene løbe over en 2-årig periode (2018-2019) med henblik på at få tid til at tilvejebringe analysen. Når resultatet af analysen foreligger, bør Forsvarsforliget løbe fra 2020 til 2025.

Behov for en tæt løbende direkte kontakt mellem det politiske niveau og Forsvaret/Hjemmeværnet

3.3 Uanset længden af Forsvarsforliget bør der etableres en løbende og meget tæt direkte kontakt mellem det politiske niveau og Forsvaret/Hjemmeværnet. Denne kontakt (koordination) skal sikre, at de rammer for Forsvaret og Hjemmeværnet, som Forliget udstikker, løbende vurderes og – muligt – justeres i lyset af den sikkerhedspolitiske situation. Herudover skal koordinationen sikre, at uforudsete udfordringer rettidigt identificeres og adresseres.

3.4 Den ændrede sikkerhedspolitiske situation er dynamisk i sin natur. Situationen kan ændre sig til det bedre, men også til det værre, både drastisk og mindre drastisk, og både i løbet af kort tid eller over et længerevarende tidsforløb.

**Sammenhæng  
Robusthed  
Fleksibilitet**

Afgørende "nøgleord" ved udarbejdelse af Forsvarsforliget bør derfor være:

- o Sammenhæng
- o Robusthed/Dybde/Udholdenhed
- o Flexibilitet / Omstillingsparathed

3.5 Der skal sikres størst mulig overensstemmelse mellem opgaver, mål og midler.

3.6 Der bør lægges betydelig vægt på at indhente, debattere og integrere den militærfaglige rådgivning fra Forsvaret/Hjemmeværnet og eventuelt andre myndigheder, institutioner og personer med tilknytning til Forsvaret/Hjemmeværnet og/eller militærfaglig indsigt i sikkerheds- og forsvarspolitik.

3.7 Det bør indarbejdes i forligsteksten, at hvis der i forligsperioden kommer væsentlige nye opgaver, som ikke var forudset eller kunne forudses ved indgåelse af forliget, og som ikke er indarbejdet heri, så er udgangspunktet, at sådanne ikke skal finansieres indenfor Forsvarets og Hjemmeværnets budget, men midlerne skal findes andets steds.

#### **4. FORSVARSBUDGETTETS STØRRELSE**

4.1 Det nuværende forsvarsbudget er på godt 50 % af NATO's erklærede mål, som Danmark selv har udmeldt, at Danmark vil arbejde henimod.

Hvis hele den beskæring af Forsvarsbudgettet på 2,7 mia. kr., der skete som led i Forslagsforliget 2013 – 2017, tilbageføres allerede fra 2018, vil forsvarsbudgettets andel af BNP udgøre 1,3%. Tilføres Forsvaret ikke yderligere midler end de 2,7 mia. kr., vil forsvarsbudgettets andel af BNP grundet den forventede årlige vækst i BNP i 2022 være på 1,2% - dvs. kun marginalt mere end i dag og forsat meget langt fra NATO's målsætning.

Danmark bør "knække kurven" og formulere en klar politik om at arbejde henimod NATO's 2 procent mål.

Danmark bør nu bør "knække kurven" og formulere en klar politik om at arbejde henimod NATO's 2%-mål indenfor indeværende og den kommende forligsperiode – med mulighed for justeringer i både op- og nedadgående retning i tilfælde af væsentlige ændringer i den sikkerhedspolitiske situation, opgavespektret og lignende.

## 5. OPGAVER

### 5.1 Indledning

Dansk forsvars fremtidige dimensionering

Dansk forsvar i dag er primært dimensioneret til at bidrage med begrænsede styrkebidrag til internationale operationer. Dansk forsvar i morgen skal – afhængig af en nærmere opgaveanalyse, jf. nedenfor – herudover være dimensioneret til en række andre opgaver, herunder at "...operate independently in a high-intensity warfighting scenario against a peer competitor" og "...provide the level of forces NATO desires".

At kunne løse sådanne opgaver kræver en væsentlig omstilling af Danmarks forsvar.

### 5.2 Opgaveanalyse

Opgaveanalysen bør også omfatte Beredskabsstyrelsen.

- o Forsvarsforliget bør indeholde en grundig opgaveanalyse for at kunne fastlægge dimensioneringen af fremtidens danske forsvar. Opgaveanalysen bør omfatte Beredskabsstyrelsen, der i flere mulige scenarier sammen med Politiet, Forsvaret og Hjemmeværnet kan komme til at spille en væsentlig rolle for Danmarks sikkerhed.

Opgaverne bør rubriceres i følgende:

- o Aktuelle (kendte) opgaver – dvs. opgaver, som Forsvaret, Hjemmeværnet og Beredskabsstyrelsen kender, og som skal løses nu.
- o Fremtidige (kendte) opgaver – dvs. opgaver, som Forsvaret, Hjemmeværnet og Beredskabsstyrelsen kender, og som skal forberedes løst i fremtiden
- o Sandsynlige/mulige fremtidige opgaver – dvs. opgaver, som Forsvaret, Hjemmeværnet og Beredskabsstyrelsen skal forudse at skulle løse i fremtiden – og hurtigt skal kunne omstille sig til at løse.

### 5.3 NATO

Forsvarsforliget bør opstille helt konkrete mål for hvad Danmark kan bidrage med af kapaciteter/styrker/enheder indenfor Hæren, Søværnet, Flyvevåbnet og Hjemmeværnet.

- o Forsvarsforliget bør opstille helt konkrete mål for, hvad Danmark vil kunne bidrage med af kapaciteter/styrker/enheder indenfor Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet samt Hjemmeværnet som led i nuværende og fremtidige NATO-missioner og operationer og tidshorizonten herfor. Disse mål bør i videst

mulige omfang imødekomme NATO's anbefalinger, som Danmark modtog umiddelbart forud for NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016 ("NATO Defence Planning Capability Review 2015/2016"), justeret for udviklingen sidenhen og Danmarks prioriteringer.

**Situationen i Østersøområdet og en mulig/sandsynlig eskalering heraf.**

- o I den forbindelse bør Forsvarsforliget tage højde for, at NATO-beredskaberne og forpligtelserne og de nuværende missioner i såvel Irak/Syrien samt den kommende mission i Estland kan blive langvarige og på et tidspunkt kan kræve yderligere kapaciteter/personel fra de tre værn samt Hjemmeværnet.
- o Forsvarsforliget bør tage højde for Danmarks eventuelle bidrag til NATO's mulige/sandsynlige fremtidige opgaver, herunder en mulig eskalering af situationen i Østersøområdet. Sidstnævnte kan medføre, at Danmark skal støtte opbygningen og fremføringen af NATO-kapaciteter til Østersøregionen og muligvis skal stille kapaciteter til rådighed for et område-/territorialforsvar. Denne opgave bør undergives en nøje analyse, som skal afdække behov for infrastruktur, etableringer, materiel, styrker/enheder/personel, uddannelse m.v. Eventuelle foranstaltninger i den forbindelse bør iværksættes allerede før den kommende forligsperiode.

**Danmarks aktivistiske udenrigspolitik bør videreføres.**

- o Det er i Danmarks interesse, at de nuværende og muligt kommende internationale kriser og konflikter håndteres solidarisk og af mange lande i NATO, AU, OSCE og FN-regi. Forsvarsforliget bør tage højde for, at Danmarks aktivistiske udenrigspolitik videreføres.

#### 5.4 Suverænitethåndhævelse

- o Med den nuværende sikkerhedspolitiske situation kan det ikke udelukkes, at der kan blive behov for en form for krisestyring eller områdeforsvar – ikke nødvendigvis begrænset til dansk territorium, men også sammen med Danmarks allierede og nabolande i Østersøregionen.

Forsvarsforliget bør indeholde en vurdering af hvilke kapaciteter, der er nødvendige i en sådan situation, og en plan for hurtig tilvejebringelse af sådanne kapaciteter, herunder tids-horisonten herfor.

- o Grundet den sikkerhedspolitiske situation i Danmarks nærområde bør planen med tilvejebringelse af kapaciteter, personel

og materiel til et eventuelt områdeforsvar påbegyndes implementeret tidligt i den kommende forligsperiode. Omkring tilvejebringelse af personel – se nedenfor under punkt 6.

#### Fokus på Arktisk

- o Den fokus og indsats, som det arktiske område har fået – senest med rapporten om Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis – skal opretholdes. Den sikkerhedspolitiske udvikling i det arktiske område skal dog fortsat nøje monitoreres, således at eventuelle yderligere tiltag rettidigt kan iværksættes.

#### 5.5 Myndighedsopgaver

- o Forsvarsforliget bør lægge op til et analysearbejde i forligsperioden til afdækning af, om nogle af de opgaver, særligt de administrative, der p.t. løses af Forsvaret og Hjemmeværnet – og som lægger beslag på ressourcerne – bedre og muligt mere omkostningseffektivt kan løses af andre myndigheder eller udliciteres, således at Forsvaret og Hjemmeværnet kan koncentrere sig om deres (militære) kerneopgaver. Det kan eksempelvis være bevogtning af etableringer.

#### 5.6 Tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver

- o Danmarks interesser indenfor sikkerheds-, udenrigs- og handelspolitik bør nøje vurderes og prioriteres, når nye/fremtidige opgaver i denne kategori opstår, og når det overvejes, om Danmark skal bidrage hertil.

#### Initiativer på Nordefco området bør intensiveres

- o Opgaver under denne kategori bør, udover i NATO og FN-regi, koncentreret omkring bi- eller flerlateralt forsvarssamarbejde, primært mellem de nordiske lande som led i NORDEFECO. Initiativer på dette område er allerede iværksat, men bør intensiveres. Dette gælder i særdeleshed på materielområdet, hvor et tættere samarbejde vil kunne øge robustheden.
- o Hvis det skulle blive nødvendigt at prioritere mellem opgaverne nævnt ovenfor under NATO og Suverænitethåndhævelse på den ene side og opgaver i denne kategori på den anden side, bør de førstnævnte have forrang.

#### 5.7 Konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver

- o Danmarks interesser indenfor sikkerheds-, udenrigs- og handelspolitik bør nøje vurderes og prioriteres, når nye/fremtidige opga-

#### Danmarks interesser inden for sikkerheds-, udenrigs og handelspolitik bør nøje vurderes og prioriteres

ver i denne kategori opstår, og når det overvejes, om Danmark skal bidrage hertil.

- o Danmark bør i internationale fora og overfor væsentlige internationale samarbejdspartnere arbejde for en rettidig intervention med korrekte og tilstrækkelige midler i en potentiel konfliktsituation/et potentielt konfliktområde, der kan berøre Danmark og NATO's interessesfære.

## 5.8 Andre opgaver

**Danmark har tradition for et unikt samarbejde mellem Forsvar, Beredskab, Politi og Hjemmeværn**

- o I forhold til mange andre lande har Danmark tradition for et ret unikt samarbejde mellem Politiet, Beredskabet, Forsvaret og Hjemmeværnet. Samarbejdet sker løbende på både strategisk, operativt og taktisk niveau.

**Viljen og evnen til at planlægge og operere koordineret på tværs af sektorer er en afgørende forudsætning.**

De senere års begivenheder, herunder særligt terroranslaget i februar 2015 og de yderligere bevogtningsopgaver, der fulgte i kølvandet heraf, migrations-krisen og indførelse af grænsekontrol, har afdækket, at Politiet for nuværende ikke er dimensioneret til løsning af sådanne ressourcekrævende og længevarende opgaver. Sådanne opgaver kan ikke løses uden bistand fra Beredskabsstyrelsen, Forsvaret og Hjemmeværnet – og disses kapaciteter er også begrænsede. Viljen og evnen til at planlægge og operere koordineret på tværs af sektorer er en afgørende forudsætning for, at sådanne opgaver vil kunne løses hensigtsmæssigt fremadrettet.

**Samarbejdet og samvirket bør styrkes og nytænkes/samtænkes.**

Samarbejdet og samvirket mellem Politiet, Beredskabet, Forsvaret og Hjemmeværnet i nationale krise- og spidsbelastningssituationer bør derfor ikke blot fastholdes men styrkes - og muligt nytænkes/samtænkes - i højere grad end hidtil, dog med fastholdelse af sektoransvaret. Fælles løsning af kerneopgaver i sådanne situationer bør sættes i centrum med det formål at nå til en langsigtet, robust løsning.

- o Det bør i ovennævnte forbindelse sikres, at Forsvaret, Hjemmeværnet og Beredskabet har de nødvendige kapaciteter til at kunne bistå Politiet med det ekstra personel og materiel, som er påkrævet.
- o Det styrkede samarbejde og samvirke mellem Politiet, Beredskabet, Forsvaret og Hjemmeværnet bør ske på såvel strategisk som operativt og taktisk niveau via allerede etablerede/formelle samarbejdsfora.



Øget øvelsesvirksomhed bør også på alle tre niveauer –også det taktiske niveau overvejes og afprøves.

Forsvarslovens § 7 bør præciseres.

- o Øget øvelsesvirksomhed mellem Politiet, Beredskabet, Forsvaret og Hjemmeværnet på alle tre niveauer, dvs. også det taktiske niveau, bør overvejes med henblik på at afprøve planernes holdbarhed og justering af disse.
- o Forsvarslovens § 7 bør overvejes ændret for at præcisere, at sådanne opgaver må forventes at blive en del af Forsvarets faste "opgavekatalog" fremover. Formuleringen fra Hjemmeværnslovens § 1 "..., herunder opgaver, der støtter myndigheder i disses opgavevaretagelse" vil være dækkende.

## 6. PERSONEL

### 6.1 Generelt

Behov for tilstrækkeligt personel af alle kategorier.

- o Det er helt afgørende for Forsvarets og Hjemmeværnets evne til at løse pålagte og forventede fremtidige opgaver, at der rådes over tilstrækkeligt personel af rette kategori, alder og rang og med rette uddannelse og erfaring til at løse opgaverne.

Personelmangel er en kombination af manglende rekruttering og manglende fastholdelse.

Talrige rapporter, avisskriverier, udtalelser fra Forsvaret selv, Forsvarets personelorganisationer m.m.fl. indenfor de seneste to år vidner om, at personelsituationen i Forsvaret er kritisk. Der mangler personel i alle tre værn og i alle personelgrupper, i nogle værn, personelgrupper og på nogle tjenestesteder mere end 15 %. Personelmanglen er kombination af manglende rekruttering og manglende fastholdelse/ekstraordinær personelafgang. Hertil kommer, at adskillige målinger dokumenterer en foruroligende høj utilfredshed blandt personalet. Den grundlæggende årsag er med meget stor grad af sandsynlighed en manglende sammenhæng mellem mål og midler, som over tid naturligt fører til personelutilfredshed, personelafgang og rekrutteringsudfordringer.

Manglen på personel og en ekstraordinær personelafgang rummer primært to væsentlige problemstillinger:

Dagligdagen skal hænge bedre sammen....

For det første skaber det udfordringer for Forsvaret at få dagligdagen til at hænge sammen. Dette skaber yderligere pres på det resterende personel, som, hvis presset er langvarigt, igen kan føre et ekstraordinær personel adgang.

Ellers medfører det tab af erfaring og ekspertise.

For det andet – og det væsentligste – medfører det tab af erfaring og ekspertise, som det kan tage meget lang tid at genopbygge.

## Rekruttering og fastholdelse

- o Årsagerne til udfordringerne med (1) at rekruttere tilstrækkeligt personel til forsvaret, og (2) at fastholde personalet, herunder samtlige årsager hertil, bør være en hovedprioritet for Forsvaret at få afdækket, og at få iværksat de nødvendige initiativer. Erfaringerne bør indgå i forligsforberedelserne for at sikre en langvarig og holdbar løsning.
- o HR delstrategierne, der blev implementeret i forbindelse med seneste forlig, herunder de personalemæssige, militære og økonomiske effekter af disse, bør evalueres og eventuelt justeres. Forsvarets personelorganisationer bør inddrages heri.

## Kombination af et 100 procent frivilligt/professionelt forsvar og et forsvar baseret på reservestyrker.

### 6.2 En kombination af et 100% frivilligt/professionelt forsvar og et forsvar baseret på reservestyrker

- o De nuværende og forventede fremtidige opgaver peger éntydigt i retning af, at Danmark fremadrettet fortsat skal have en kombination af et frivilligt/professionelt forsvar ("stående forsvar") og et forsvar baseret delvist på reservestyrker ("reservebaseret forsvar").

## Det stående forsvar skal kunne løse opgaver af høj ekspertise/professionalisme og med kort varsel.

- o Grundstammen ved løsning af Forsvarets operative ("skarpe") opgaver bør fortsat være det stående forsvar, dvs. professionelt/fastansat personel. Det stående forsvar skal løse de opgaver, der forudsætter en meget høj grad af ekspertise/professionalisme og kort beredskab. Hertil kommer de daglige, planlægnings- og driftsmæssige opgaver.
- o Dele af det reservebaserede forsvar skal integreres i og – sammen med dele af Hjemmeværnet - bistå det stående forsvar i dets løbende opgaveløsning.

Den resterende del af det reservebaserede forsvar skal kunne integreres i og bistå Forsvaret og Hjemmeværnet med at løse mulige fremtidige opgaver, jf. nedenfor om Reservestyrken.

### 6.3 Reservestyrken

- o For at give Forsvaret dybde/udholdenhed på en omkostnings-effektiv og økonomisk holdbar måde bør grundstammen i Forsvarets opgaveløsning som anført suppleres med en reservestyrke bestående af tidligere fastansat personel og af hjemsendt personel – dels i form af enkeltpersoner/specialister, dels i form af deciderede reserveenheder i de værn, hvor der er mulighed/behov herfor.

En reservestyrke bestående af tidligere fastansat personel samt specialister

- Størrelsen af reservestyrken bør forøges**
- o I forhold til den nuværende situation i Forsvaret bør størrelsen af reservestyrken forøges. Der er ikke tale om et forslag om genindførelse af den mobiliseringsstyrke, som blev afskaffet med forsvarsforliget 2005 - 2009 eller noget, der blot minder herom. Der er tale om en ændret og mere relevant anvendelse af den nuværende reserve og hjemsendt personel, herunder værnepligtige.
  - o Forsvarets fremtidige opgaveløsning generelt bør i højere grad end hidtil baseres på anvendelse af en blanding af fastansat personel, personel af reserven og Hjemmeværnets frivillige. Dette bør ske med afsæt i "Aftale om Forsvarets Fremtidige anvendelse af Hjemmeværnets frivillige og personel af reserven" fra 19. december 2014, der er mundet ud i det såkaldte "Totalstyrkekoncept" efter britisk, canadisk, australsk og amerikansk model, jf. "Delstrategi 9" i Forsvarets HR-politik. Delstrategi 9 bør implementeres hurtigt muligt.
- En fremtidig reservestyrke bør opdeles i en "aktiv reserve" og en "fleksibel reserve".**
- o Den fremtidige reservestyrke bør overvejes opdelt i en "aktiv reserve" og en "fleksibel reserve".
  - o Den aktive reserve består af det reservepersonel, der sammen med Hjemmeværnets frivillige, er omfattet af Totalstyrkekonceptet og Delstrategi 9. Den aktive reserve skal bistå Forsvarets faste struktur med den løbende opgaveløsning, både generelt men også i forbindelse med fx supplerings/afløsning ved længerevarende deployeringer i internationale missioner. Den aktive reserve eller dele heraf skal således være deployerbare.
- Den aktive reserve skal have "commitment".**
- Dette forudsætter, at den aktive reserve har et relativt højt uddannelses- og aktivitetsniveau, samt at der foreligger det fornødne "commitment" fra personellet i den aktive reserve. Uddannelsesniveaue skal løbende vedligeholdes, og der skal være mulighed for videreuddannelse. Dette kan med fordel ske som led i en énstregen uddannelsesstruktur sammen med de fastansatte. Den aktive reserve skal bestå primært af det nuværende personel af reserven, tidlige fastansat personel og personel med reaktionsstyrkeuddannelse, men kan også bestå af tidligere værnepligtige, der tegner kontrakt med Forsvaret. Dele af Hjemmeværnets frivillige kan indgå i samme opgaveløsning.
- Tilskyndelse til at forrette tjeneste og eventuel kompensation.**
- o Det bør overvejes at ændre lovgivningen, således at personel af reservestyrken, der indgår i den aktive reserve, i højere grad tilskyndes til at forrette tjeneste, eventuelt ved en vis kompensation til i hvert fald mindre virksomheder for ulemperne ved

at undvære personale i kortere eller længere tid, beskyttelse imod ansættelsesretlige konsekvenser eller lignende.

- o Den fleksible reserve skal kunne bistå med at løse mulige fremtidige opgaver. Det kan fx være opgaver, der kan opstå i forbindelse med nationale krise- og katastrofesituationer samt i tilfælde af en eskalering af fx situationen i Østersøregionen. Det vil primært omfatte overvågnings-, observations-, bevogtnings- og logistikopgaver samt – ultimativt – (begrænsede) kampoperationer.

**Grundstammen i reservestyrken skal være hjemsendte værnepligtige og personel med reaktionsstyrkeuddannelse.**

Dette forudsætter, at den fleksible reserve har et vist uddannelsesniveau i forbindelse med deres hjemsendelse og – muligvis for dele af den fleksible reserve – ydermere et vist løbende aktivitetsniveau. Grundstammen i den fleksible reserve skal være hjemsendte værnepligtige og personel med reaktionsstyrkeuddannelse, der skal enkadreres i enheder. Føringsstrukturen tilvejebringes ved det nuværende personel af reserven og tidligere fastansat personel. Hjemmeværnets frivillige kan indgå i samme opgaveløsning. Den fleksible reserve skal – muligvis under et andet navn – erstatte den nuværende Totalforsvarsstyrke, jf. nedenfor.

- o I dag overgår værnepligtige efter hjemsendelse til Totalforsvarsstyrken, som er et register, hvor de værnepligtige er registreret som enkeltpersoner – ikke i enheder. I tre år efter hjemsendelsen er de tidligere værnepligtige forpligtet til at stille sig til rådighed i op til tre måneder i forbindelse med løsning af totalforsvarsopgaver for det danske samfund, såfremt Forsvarets stående styrker, det statslige redningsberedskab og Hjemmeværnet ikke er tilstrækkeligt. I forsvarsforliget 2005-2009 er det anført, at "Totalforsvarsstyrken sikrer således, at samfundet råder over tilstrækkelig kapacitet til at imødegå trusler mod Danmark og større katastrofer."

**Den sikkerhedspolitiske situation har ændret sig væsentlig siden totalstyrkekonceptet blev oprettet.**

Den sikkerhedspolitiske situation for Danmark og i Danmarks nærområde har ændret sig væsentligt, siden Totalforsvarsstyrken blev etableret. De mulige fremtidige opgaver har ændret sig tilsvarende, jf. opgaveanalysen under punkt 5.2 og 5.3.

Som følge heraf bør uddannelsen af de værnepligtige ligeledes ændres, således at de værnepligtige også uddannes til at virke i enhedsramme. De værnepligtiges uddannelse bør derfor omfatte ikke bare enkeltmandsuddannelse, men også funktions- og enhedsuddannelse. Og som følge heraf bør de

værnepligtige efter hjemsendelse enkadreres og registreres i enheder, der i givet fald vil kunne aktiveres samlet.

**Den fleksible reserve bør erstatte totalforsvarsstyrkekonceptet**

- o Ligeledes som følge heraf bør den fleksible reserve erstatte den nuværende Totalforsvarsstyrke – muligvis under et andet navn. I samme forbindelse bør de nuværende opgaver for Totalforsvarsstyrken væsentligt redefineres. Samtidig bør hjemsendte værnepligtige stå til rådighed i længere tid end tre år - evt. fem år. Dette vil muligvis kræve en justering af lov om forswarets personel.

**Føringsstrukturen**

- o Føringsstrukturen for Totalforsvarsstyrken ("Den Regionale Føringsstruktur") skal bevares og indgå som føringsstruktur for den fleksible reserve. Den Regionale Føringsstruktur bør bibringe et passende uddannelses - og aktivitetsniveau, der sætter dem i stand til at uddanne og føre den fleksible reserve, såfremt denne måtte blive aktiveret.

#### 6.4 Værnepligtige

- o De opgaver, der i givet fald kan forudses at skulle løses territorielt eller i Danmarks nærområde i tilfælde af nationale krise- og katastrofesituationer samt i tilfælde af fx en eskalation af situationen i Østersøregionen, kræver formentlig ikke samme grad af uddannelse, erfaring og rutiner som fx indsættelser i internationale operationer. Disse opgaver kan – hvis de bliver aktuelle - løses af tidligere (hjemsendte) værnepligtige. Sådanne opgaver, der primært omfatter observation, overvågning, bevogtning, logistik og (begrænsede) kampoperationer, vil formentlig først skulle iværksættes med længere varsler. Sådanne opgaver kan i givet fald løses af den fleksible reserve, jf. ovenfor.

**Antallet af værnepligtige bør øges....**

- o Antallet af værnepligtige bør i den forbindelse forøges, således at det sikres, at der i givet fald er tilstrækkeligt personel til at løse sådanne opgaver. Der bør iværksættes et analysearbejde til at afdække det nødvendige antal værnepligtige til at løse de mulige/sandsynlige fremtidige opgaver.

**..og værnepligtstiden bør forlænges.**

- o Værnepligtstiden bør i samme forbindelse forlænges, således at det sikres, at de værnepligtige modtager den fornødne uddannelse til også at kunne virke i enhedsramme. Analysearbejdet ovenfor bør også vurdere værnepligtens længde.
- o En forøgelse af antallet af værnepligtige og en forlængelse af værnepligten vil være en omkostningseffektiv måde at øge Forsvarets dybde og dermed udholdenhed, da de hjemsend-

te værnepligtige i en årrække efter hjemsendelse kan indgå i Forsvarets Reserve eller i Hjemmeværnet.

- o Udover at styrke Forsvarets og Hjemmeværnets opgaveløsning rummer værnepligten også en lang række andre fordele, herunder at Forsvaret opnår en forankring i samfundet, fleksibilitet, ligesom værnepligtsuddannelsen i sig selv indeholder væsentlige komponenter så som redning (førstehjælp), brandbekæmpelse og ABC, som danner en væsentlig "samfundsreserve" i krisesituationer. Hertil kommer, at yderligere indtag af værnepligtige – som en sidegevinst – vil kunne styrke rekrutteringsgrundlaget til ikke bare Forsvaret, men også til Hjemmeværnet.

#### 6.5 Officersuddannelserne, herunder løjtnantsuddannelsen

**Løjtnantsuddannelsen bør gøres permanent.**

- o Løjtnantsuddannelsen, der bl.a. grundet udfordringer til rekruttering til officersuddannelserne er midlertidigt genaktiveret, bør gøres permanent. Dette gælder særligt, hvis det beslutes at øge indtaget af værnepligtige, jf. punkt 6.4, da de (hjemsendte) enheder, hvori de værnepligtige skal enkadres, kræver en føringsstruktur.
- o Genindførelse af løjtnantsuddannelsen vil også være en omkostningseffektiv måde at øge Forsvarets fleksibilitet, dybde og dermed udholdenhed, da de hjemsendte officerer i en årrække efter hjemsendelse ligesom de værnepligtige kan indgå i Forsvarets Reserve eller i Hjemmeværnet. Hertil kommer, at en løjtnantsuddannelse vil kunne styrke rekrutteringsgrundlaget til officersuddannelserne.

#### 6.6. Personelstrukturen

**Er Forsvarets nuværende personelstruktur optimal?**

- o Forsvarets nuværende personelstruktur består af godt 50% officerer og befalingsmænd og små 50% menigt personel. Der bør iværksættes en analyse af Forsvarets personelmæssige situation og organisation, således at eventuelle skævheder afdækkes og på sigt justeres.
- o Såfremt det beslutes at udvide antallet af fastansat personel i Forsvaret, bør dette ske fortrinsvis i de operative/taktiske enheder, ikke i administrative funktioner, stabe eller lignende, og fortrinsvis i form af yngre militært ansatte.

## 7. MATERIEL

Nuværende akutte materielmangler bør afhjælpes. Dybde og udholdenhed bør styrkes og materielindkøb bør øges kvantitetsmæssigt.

- o De nuværende akutte materielmæssige mangler bør afhjælpes som noget af det første i forligsperioden. Med "akutte materielmæssige mangler" menes det materiel, der er essentielt for at få dagligdagen i Forsvaret og Hjemmeværnet til at fungere – beklædning, udrustning og personlige våben. Der er tale om materiel til uddannelsesenhederne og til de operative enheder, således at disse kan blive – og forblive – operative.
- o Der bør snarest iværksættes en analyse af omfanget af et materielmæssigt efterslæb. Med det "materielmæssige efterslæb" menes det materiel m.v., der har været planer om, men ikke økonomi til, at anskaffe i en længerevarende periode, eller materiel, som i øvrigt burde være anskaffet. Udredningen bør fastlægge overordnede principper og prioriteter for fremadrettet at undgå et materielmæssigt efterslæb.
- o Der bør anskaffes materiel til løsning af Forsvarets og Hjemmeværnets nye opgaver, herunder materiel til at kunne matche en konventionel modstander. Dette må muligvis afvente udfaldet af et nærmere analysearbejde.
- o Forsvarets/Hjemmeværnets dybde/udholdenhed bør styrkes ved, at materielindkøbene også sikrer øget kvantitet i Forsvarets og Hjemmeværnets materiel, således at der er tilstrækkelig materiel til både stående enheder, eventuelle reserveenheder i alle tre værn og til Hjemmeværnets enheder.

De øvrige nordiske landes materielindkøb er væsentlig større end Danmarks.

- o Danmark har de senere år anvendt omkring 11% af det samlede forsvarsbudget på materielanskaffelser, jf. Taksøe-rapporten. En offentliggjort analyse af de svenske forsvarsudgifter fra foråret 2016 sammenholdt med de øvrige nordiske lande lægger imidlertid til grund, at Danmark de senere år kun har anvendt mellem 5 og 7 % på materielanskaffelser. Til sammenligning har de øvrige nordiske landes materielanskaffelsesbudgetter i samme periode ligget på mellem 18 og 22 %.

Der bør i forliget indarbejdes en klar plan for, hvorledes materielinvesteringerne – dvs. ny-investeringerne – bringes op på 20 % af det samlede forsvarsbudget fremadrettet.

Indflydelsen af finansieringen af nye kampfly på materielanskaffelser i alle tre værn og Hjemmeværnet bør analyseres og monitoreres, så der ikke igen opstår materielmæssigt efterslæb.

- o Indflydelsen af finansieringen af indkøbet af nye kampfly på materielanskaffelserne – og aktivitetsniveauet generelt - i alle tre værn og i Hjemmeværnet bør nøje vurderes og monitoreres, således at der ikke – på ny – opstår et større materielmæssigt efterslæb.

## 8. HÆREN, SØVÆRNET, FLYVEVÅBNET

### 8.1 Taksøe-rapporten

- o Taksøe-rapporten indeholder nogle både generelle og mere konkrete anbefalinger til de tre værns fremtidige opgaver, materiel m.v. Hver enkelt af disse anbefalinger bør overvejes og vurderes i forbindelse med forhandlingerne om Forsvarsforliget.

Som supplement til Taksøe-Jensen rapporten bør følgende anbefalinger overvejes og vurderes.

Imidlertid er anbefalingerne i Taksøe-rapporten relativt få og ikke fyldestgørende som grundlag for Forsvarsforliget. Som supplement til Taksøe-rapporten bør nedenstående anbefalinger for de tre værn derfor overvejes og vurderes i forbindelse med Forsvarsforliget.

### 8.2 Fælles for alle tre værn

Behov for større robusthed og bredde..

- o Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet ("Værnene") skal have en størrelse, udholdenhed ("robusthed") og bredde, der sætter dem i stand til at løse et bredt spektrum af opgaver både i nærområdet og internationalt - og både i samarbejde med og suppleret af styrker fra de øvrige NATO-lande.

- o Retningsgivende for dimensionering af værnene bør være NATO Defence Planning Capability Review 2015/2016 fra 10. juni 2016, der i essensen indeholder følgende anbefalinger:

- o Der er behov for yderligere kapaciteter, der forbedrer dansk forsvars evne til at operere i alle "war-fighting environments".

- o Dansk forsvar skal indrettes, herunder bemannes og udrustes, til en potentiel kamp imod en ligeværdig, konventionelt udstyret modstander.

Behov for en mechanised infantry brigade

- o Dansk forsvar skal kunne stille de styrker til rådighed for NATO, som NATO efterspørger. Dette gælder særligt Hæren, hvor NATO efterspørger en "mechanised infantry brigade".

Anskaffelse af nye kampfly bør ikke påvirke andre dele af Forsvaret i negativ retning.

- o Anskaffelsen af de nye kampfly skal ikke påvirke andre dele af dansk forsvar i negativ retning.

- o Herudover indeholder NATO Defence Planning Capability Review et meget klart varsel om, at sikkerhedssituationen kan føre til, at Danmark må forvente, at NATO vil anmode om yderligere styrker, som er fuldt kapable til at indgå i høj-intensive operationer - på et langt højere varsel end på nuværende tidspunkt.



Forsvarsforliget bør tage højde herfor.

**Krav til kapaciteter, materiel og personel.**

- o Ovenstående stiller krav til yderligere kapaciteter, materiel og personel. Med et konventionelt afsæt vil Forsvaret relativt hurtigt kunne omstilles til bekæmpelse af mere asymmetriske modstandere (pirater, Taleban-lignende styrker og lignende). Forsvarsforliget bør tage højde herfor.
- o Da økonomien i forbindelse med Forsvarsforliget muligt vil blive en dimensionerende (begrænsende) faktor, bør – af omkostningsmæssige årsager - tilvejebringelse og bemanning af ovenstående og de nedenfor nævnte kapaciteter overvejes løst delvist af en reservestruktur tilpasset værnernes muligheder og behov.

### 8.3 Hæren

**Hæren bør gennemgå en hurtig omstilling.. Så den igen kan operere på brigadeniveau.**

- o Hæren bør påbegynde en (hurtig) omstilling, således at Hæren på sigt – og senest ved udløbet af Forsvarsforliget – er i stand til igen at operere på brigadeniveau. Hæren bør i den forbindelse kunne opstille en (deployerbar) mekaniseret infanteribrigade. Indenfor den forventede økonomiske ramme for Forsvarsforliget er en stående brigade formentlig illusorisk. Mulighed for opstilling af en brigade vil derfor kræve anvendelse af såvel stående personel som reservepersonel.
- o Hæren skal råde over og kunne indsætte både lettere mobile infanterienheder og tunge pansrede enheder.

**Hæren bør tilvejebringe kapaciteter der efterspørges af NATO.**

- o I lyset af ovenstående bør for Hærens vedkommende tilvejebringes kapaciteter, materiel og personel, der kan udgøre en mekaniseret infanteribrigade som efterspurgt af NATO, og som kan støtte en sådan. Dette kunne eksempelvis være:
  - o Flere kampvogne
  - o Flere artilleripjecer/artillerienheder og artilleripejlekapacitet
  - o Mere ingeniørkapacitet
  - o Mere mobil logistisk kapacitet
  - o Mere signal-, herunder signalopklarings-kapacitet
  - o Herudover bør der overvejes en enhed til mulig indsættelse i det arktiske område.

### 8.4 Søværnet

**Søværnet bør kunne bemane samtlige deres skibe..**

- o Søværnet bør kunne bemane samtlige deres skibe. Der bør derfor snarest tilvejebringes yderligere personel, således at alle tre fregatter kan bemannes. For at skabe den fornødne ro-

**Søværnet har brug for yderligere kapaciteter.**

busthed bør en eventuel udvidet anvendelse af reservepersonel overvejes.

- o Søværnet bør snarest anskaffe de fornødne kapaciteter, således at Søværnet kan indgå i NATO's ballistiske missilforsvar. Ruslands nylige deployering af Iskander- og andre missiler i Østersø-regionen tilsiger klart, at en sådan investering opprioriteres.
- o Afhængig af en nærmere analyse af formodede fremtidige opgaver for Søværnet, bør for Søværnet overvejes tilvejebringelse af yderligere kapaciteter og materiel, der – udover det i NATO Defence Planning Capability Review anførte – kunne være:
  - o Langtrækkende luftværn
  - o Ubådsbekæmpelseskapacitet, tillige omfattende de nye Seahawk-helikoptere
  - o Sømine-kapacitet til såvel offensive som defensive operationer
  - o Antallet af kyst-ubåde som de, Danmark var i besiddelse af tidligere, er i NATO i dag væsentlig beskåret i forhold til, da Danmark besluttede at afskaffe ubådsvåbnet. Samtidig er der klare indikationer på, at Rusland opererer i Østersøen – og i danske farvande, herunder ved Grønland – med ubåde. Ubådskapaciteten bør derfor overvejes genindført, evt. i samarbejde med øvrige nordiske lande.

## 8.5 Flyvevåbnet

**Flyvevåbnet lever bedst op til NATO's ønsker.**

- o Baseret på iagttagelserne og anbefalingerne i NATO Defence Capability Review er Flyvevåbnet det af de tre værn, som i højest grad lever op til NATO's nuværende ønsker. Forsvarsforliget bør derfor primært adressere de "udestående" punkter i NATO Defence Capability Review, herunder
  - o Tilvejebringelse af personel (flybesætninger)
  - o Deployerbare kapaciteter til "air base support and protection modules"
  - o "Air-to-air re-fuelling capabilities", og
  - o "Long-range intelligence, surveillance and reconnaissance platform"

inklusive mulighederne og tidsrammen for tilvejebringelse af sådanne yderligere kapaciteter.

- o Afhængig af en nærmere analyse af formodede fremtidige opgaver for Flyvevåbnet, bør for Flyvevåbnet overvejes tilve-

jebringelse af yderligere kapaciteter og materiel, der – ud over det i NATO Defence Planning Capability Review anførte – primært kunne være jordbaseret luftforsvar.

## 9. HJEMMEVÆRNET

Hjemmeværnet bør integreres yderligere i Forsvarets opgaveløsninger...

.. de aktive medlemmer bør gøres mere mobile.

Hjemmeværnets budgetramme bør ikke påvirkes negativt..

- o Hjemmeværnet bør integreres yderligere i Forsvarets opgaveløsning. Dette gælder særligt Hjemmeværnets ca. 15.000 aktive medlemmer. DS9-arbejdet understøtter dette arbejde. Delstrategi 9 bør implementeres hurtigt muligt.
- o I ovennævnte forbindelse bør Hjemmeværnets ca. 15.000 aktive medlemmer gøres mere mobile – "deployerbare" – indenfor dansk territorium, således at Hjemmeværnet i givet fald kan indsættes andre steder end i deres lokalområde. I samme forbindelse bør det overvejes at uddanne dele af Hjemmeværnets aktive til at operere i bataljonsramme. Dette bør indgå i analysen af dansk forsvars fremtidige opgaver.
- o Hjemmeværnets omfattende og stigende bistand til det civile samfund, herunder til løsning af opgaver i samarbejde med Politiet, bør opretholdes. Men det bør i den forbindelse holdes for øje, at Hjemmeværnet er en militær organisation, hvorfor den militære metier fortsat bør være det bærende element i Hjemmeværnets virksomhed.
- o Det bør overvejes på sigt også at integrere Hjemmeværnet i Forsvarets struktur. Hjemmeværnets primære opgave er at bistå Forsvaret i dets opgaveløsning, hvorfor dette vil give god mening. Ved en eventuelt integration af Hjemmeværnet i Forsvarets struktur skal Hjemmeværnet imidlertid i vidt omfang bibeholde en udstrakt grad af "selvstændighed", ligesom en integration ikke må have nogen som helst konsekvenser for det - samfundsmæssigt meget væsentlige - frivilligheds-element, der er det bærende element. Hjemmeværnet. Forud for en eventuel integration skal derfor de mulige implikationer for frivilligheds-elementet derfor nøje vurderes. Hertil kommer, at en integration af Hjemmeværnet i Forsvarets struktur ikke skal påvirke Hjemmeværnets budgetramme i negativ retning. Afslutningsvis bør Hjemmeværnets Landsråd og eventuelt andre relevante organer inddrages i et eventuelt arbejde herom.