

Totalstyrkekonceptet - principper og konsekvenser

Af major af reserven Jeppe P. Trautner, Ph.d.

Forligspartierne vedtog i december 2014, at Forsvaret skal overgå til totalstyrkekonceptet. Det er et markant farvel til de principper, der har styret anvendelsen af personel og opstillingen af kapaciteter i to årtier. Konceptet blev vedtaget på Forsvarschefens og Chefen for Hjemmeværnets anbefaling baseret på Forsvarets "HR Delstrategi 9", som i 2013-14 blev udarbejdet af en ekspertgruppe styret af de tre værnschefer og Hjemmeværnets stabschef. Såvel Reservens som Hjemmeværnets frivillige kan derfor imødesee en mere varieret og langt mere omfattende anvendelse.

Det vil tage nogle år at omsætte totalstyrkekonceptet til konkrete mål og opstille nye kapaciteter, og udenlandske erfaringer peger på at fuld implementering tager 15 til 25 år. Dette fordi det er personel det drejer sig om, ikke ludobrikker. Da det er for tidligt at sige, hvordan Forsvaret vil implementere konceptet, vil jeg her forklare hvordan konceptet bidrager til at skabe et forsvar med større dybde, bredde, slidstyrke og ressourceøkonomi. Det er en lidt tør omgang principper, men i betragtning af den evolution der nu er iværksat, bør reservister med i alt fald policy-relaterede funktioner sætte sig ind i konceptet og dets implikationer.

1. Overordnet om konceptet

Kort sagt anviser totalstyrkekonceptet, hvordan forsvar bemannes mest ressourceeffektivt, så der kan opstilles den størst mulige militære kampkraft med udgangspunkt i et givet forsvarsbudget. Konceptet bygger på erfaringer dels fra USA, Canada, Australien og Storbritannien, der har opstillet ekspeditionsstyrker ud fra konceptet, dels fra Finland, Schweiz og Israel der har opstillet deres særdeles skarpe og meget dybe territorialforsvar ud fra samme principper suppleret med de betydelige fordele værnepligt giver.

Konceptet skal naturligvis tilpasses nationale behov og muligheder og traditioner, og ikke mindst landets arbejdsmarked og sociale forhold. Konceptet er således ikke en automat, hvorfra man kan trække den perfekte bemanning ud fra et givet budget. Det er snarere et sæt af principper og *best practise* erfaringer, der skal anvendes konsekvent for at sikre, at landets militære styrker til enhver tid har et optimalt mix af personeltyper med den til de forskellige formål rigtige alder, rang, uddannelse og erfaring.

2. Generelle principper

Militære forsvar skrues sammen af penge, materiel, infrastruktur og personel. Penge kan fremskaffes fra dag, hvis den politiske vilje er til det. Infrastruktur kan lejes eller bygges på kort tid. Materiel kan anskaffes og implementeres på fra måneder til nogle år. Det virkelig vanskelige er at skaffe personel. For centrale funktioner tager det fra et til tre årtier at modne personellet, der bl.a. derfor er forsvarrets vigtigste, mest kritiske og dyreste ressource. Totalstyrkekonceptet fokuserer på personelanvendelsen, og skaber grundlaget for et professionelt, effektivt og politisk anvendeligt forsvar, der samtidig er ressourceøkonomisk og i balance. Herunder dets fire principper:

i. Budgettet bestemmer

Det første princip er "budgettet bestemmer", hvilket betyder at Forsvarets kapaciteter dimensioneres efter hvor stort forsvarsbudgettet aktuelt er. Dette er modsat det princip man normalt anvender i f.eks. operativ planlægning i fredstid, hvor man dimensionerer kapaciteterne til opgaverne. Det ideelle tilpas-til-opgaven princip kan bare ikke anvendes til forsvarsplanlægning (måske undtagen under langvarige storkrige), men uanset at *build to budget*-princippet kan opleves følelsesmæssigt utilfredsstillende, er det nødvendigt.

ii. Billigst til opgaven

Det andet princip er "billigste personel til opgaven". Igen følelsesmæssigt utilfredsstillende, men i det mindste er den militære logik i orden, fordi i forberedelse til krig og under krig handler det om at få mest mulig kampkraft ud af de midler, man nu engang har.

iii. Reservister/Frivillige

Det tredje princip er at Reservister og frivillige er et bærende element. Det følger af den kolde kalkule, at de er billigere, men dog også af de muligheder som den folkelige forankring og dermed opbakning til Forsvaret giver. Soldater der lever et civilt liv og lever af et civilt arbejdede, og som alligevel føler så stor loyalitet over for Forsvaret at de udfører tjeneste snarere end at holde fri, og tilmeldt frivilligt sætter liv og førlighed på spil under operationer, er nemlig generelt gode ambassadører for Forsvaret.

iv. Konstant udfordring

Det fjerde princip er "konstant udfordring" af personelsammensætningen. Erfaringen er entydig: Militære systemer sander til i fredstid, hvor vanetænkning, værns- og personelgrupperivalisering og kampen om privilegier undergraver den militære effektivitet, jo mindre disse onder udfordres konsekvent. Inddragelse af udenlandsk erfaring og aktiv politisk opmærksomhed, som det sås i DS9-processen, er med til at udfordre stilstand og velerhvervede rettigheder, men det er en proces der aldrig bliver færdig.

De fire ovennævnte grundprincipper sætter rammen for totalstyrkekonceptet.

3. Personeltyper

For at forstå hvordan totalstyrkekonceptet virker, skal man overveje de forskellige personeltypers militære, beredskabsmæssige og ressourcemæssige særkender. Lad mig gennemgå personeltyperne med de økonomisk billigste først.

Civilansatte er klart den billigste ressource, idet deres uddannelse er fuldt ud betalt uden for forsvarsbudgettet. De fås oftest meget veluddannede og erfarne inden for deres felt og alskens kompetencer kan skaffes. Tilmed er de fleksible, idet de fleste specialer kan anskaffes, flyttes og afskaffes med beskedne udgifter for forsvaret (hvis man er hensynsløs nok). Men selvsagt er det store flertal uden militære kompetencer, og kan ikke indsættes i konflikt og krig.

Serviceleverandører som ISS og Forenede samt visse logistikvirksomheder og konsulentfirmaer kan levere fremragende og fleksibel kapacitet inden for deres område, og i mange - ikke alle - tilfælde til en fornuftig pris. I visse situationer kan deres ydelser bæres ind i et operationsområde, men generelt er det i fredstids- og hjemmeorganisationen, de kan gøre nytte.

Frivillige har som reservister deres primære indkomst fra deres civile job, men er ulønnede under militær indsættelse. Mange af Hjemmeværnets frivillige er tidligere udsendte eller er så erfarne soldater, at de militært set er på højde med fastansat personel. Og prisen er fantastisk attraktiv, idet dagslønnen, der er laveste dagpengesats, er lav. Det betyder dog, at de ikke kan støtte forsvaret inden for normal arbejdstid, men lægger deres timer om aftenen, i weekenden og ferieperioder, hvilket reducerer muligheden for at opstille og samøve kapaciteter med den faste struktur.

Reservister lever af deres civile job, men modtager en dagsløn tilsvarende fuldtidsansat personel når i tjeneste. Anvendt rigtigt, kan reservister trænes til et højt niveau i en bred vifte af kapaciteter, der med et middel varsel - et par måneder - kan indsættes i konflikt og krig. Udenlandske erfaring og NATO-beregninger angiver, at en reservekapacitet typisk koster 15 procent af hvad en kapacitet bemanded med fuldtidsansatte koster.

Kontraktsoldater

Den næstmest militært anvendelige og næst dyreste personelgruppe er de der er kontraktansatte, der typisk gør tjeneste tre-seks år (konstabelgruppen) til ti-femten år (sergent- og officersgruppen). Deres krigsbrugbarhed i de farligste funktioner forudsætter at helbred og træningstilstand er i top, fremragende militær uddannelse samt betydelig modning i realistiske øvelser og fra mindre krævende indsættelser. Jo højere rang, jo mere kompleks funktion, og jo længere tid tager modningen. Et fysisk aldersvindue taler for pensionering når de er sidst i 30erne. Der er desuden et socialt og psykologisk vindue, der for de fleste lukker når de er først i 30erne, fordi ægtefælle, børn og familiens mobilitet reducerer muligheden for realistisk erfaringsopbygning og farlige og lange indsættelser. Totalstyrkekonceptet tilsiger derfor, at Forsvaret tager derfor afsked med praktisk taget alle konstabler efter få års tjeneste, foruden at en del af befalingsmændene og det store flertal af officerskorpset skal afgå til civil uddannelse og karriere senest når de er midt i 30erne.

Karrieresoldater

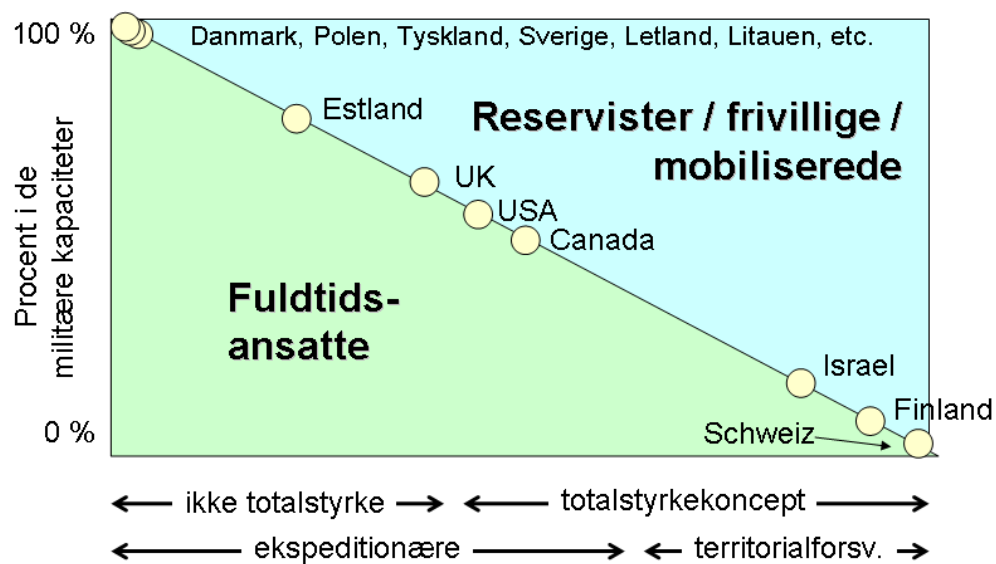
Hvad angår militær professionel kvalitet, er det klart, at fastansatte soldater der har mulighed for at udvikle deres professionalisme gennem hyppig deltagelse i realistiske øvelser og skarpe operationer i hele deres professionelle liv, er bedst. Økonomisk er der heller ingen tvivl, de er i særklasse dyrest, fordi al deres uddannelse og hele pensionsbyrden plus en mængde sociale forpligtelser betales af forsvarsbudgettet. Men dyb professionalisme og erfaring er alfa og omega for en professionel og målrettet udvikling og indsættelse

af forsvaret, og de absolut dygtigste og mest dedikerede af befalingsmands- og officerskorpset skal fastholdes til pensionering, typisk når de er midt eller sidst i 50'erne.

Værnepligtige og mobiliseringsstyrker

Især USA, Storbritannien, Canada og Australien har i de seneste årtier opbygget en voldsom kulturel og ideologisk modvilje mod værnepligt. Den modvilje er via bl.a. NATO desværre blevet udbredt til en del Europæiske allierede, der hverken er velhavende eller geografisk isolerede fra problematiske naboer. Realiteten er, at værnepligt er en tvingende nødvendig forudsætning for at forsvarsstyrker kan have personelmæssig dybde til andet end korte, fjerne småkrige. Man vil erindre, at de amerikanske hærstyrker blev slidt ned til nær bristepunktet i Irak i 2004-06, hvor værnepligt blev offentligt overvejet. Uden værnepligt bliver et lands militære kapaciteter ekstremt dyre og små og uden dybde og slidstyrke, idet selv særdeles intensiv brug af frivillige og reservister, som i USA og Canada, kun delvis kompenserer for fraværet af værnepligt.

Værnepligtige kan anvendes til flere formål. Som herhjemme i dag kan de udgøre en rekrutteringsbase for kontraktssoldater, en bro til samfundet og en mulighed for at øve fast personel. De kan derudover udgøre en rekrutteringsbase til frivillig- og reservestrukturer, og opstilles som mobiliseringskapaciteter. Deres træning er relativt dyr, men den rekruttering og træning af uddannerne deres tilstedeværelse giver, har en meget høj værdi, og skulle tilkøbes dyrt uden dem. Effektiv anvendt, er værnepligt samlet set fra økonomisk neutral som i Danmark til et meget stort plus for et forsvar. Det siger dog sig selv, at værnepligtige ikke umiddelbart kan indsættes undtagen i nationale nødsituationer.



FIGUR 1: Personelanvendelse i de operative kapaciteter.

Som det ses af figur 1, der skal læses med det forbehold at internationale sammenligninger er vanskelige, er der set i forhold til personelanvendelsen i hovedsagen tre hovedtyper af vestlige forsvar: En stor gruppe af europæiske ikke-totalstyrke-lande, der som Danmark i dag praktisk taget ikke anvender reservister, frivillige og værnepligtige, men alene fastansat personel, og som derfor kun kan opstille små-kapaciteter. I midten ligger en gruppe lande som USA, Canada og til dels Storbritannien med ekspeditionære totalstyrker, der anvender et økonomisk optimeret mix af 25-50 procent reservister og 40-60 procent fastansatte soldater, befalingsmænd og officerer i deres kapaciteter (og desuden civile leverandører ganske intensivt). Og endelig er der en gruppe lande, som af forskellige årsager opstiller ekstremt slagkraftige territorialforsvarsstyrker, for Finlands og Schweiz' vedkommende til en meget lav pris. Så længe situationen i Østersøregionen er som nu, sigter Danmark formentlig på at opnå et mix et sted mellem det britiske og det canadiske med værnepligtige iblandet så der opnås dybde i strukturerne til en rimelig omkostning.

4. Personelsammensætningen

De grundlæggende principper for dimensionering af personalet jf. budgettet, billigst til opgaven, og intensiv brug af reservister og frivillige kombineres med de generelle overvejelser om de forskellige personelgruppers fordele og ulemper. Denne proces kan beskrives som en fem-trins proces:

Trin 1: Personeltal

Det grundlæggende trin er som nævnt at dimensionere personalet ikke ud fra opgaverne, men fra de rådige midler, og fastslå, hvor meget personel Forsvaret har råd til inden for det givne forsvarsbudget. Antallet af årsværk kan med en vis sikkerhed fastsættes ud fra forsvarsbudgettet, det nationale omkostnings- og lønniveau samt internationale erfaringer.

Trin 2: Den civile komponent

Så mange stillinger som overhovedet muligt besættes med civilt personel. Erfaringerne fra totalstyrkelandene er at 25-30 procent af forsvarenes årsværk kan besættes med civile, og at det dertil er økonomisk at anvende civile leverandører også til at understøtte udlandsoperationer. At anvende militært personel til funktioner der kan varetages af civile, er en af de mest bekostelige fejl et forsvar kan begå. Ud over den økonomiske ekstrabelastning, medfører anvendelsen af militært personel i en civil stilling dels at den civiles faglige ekspertise mangler, dels at den militære efterhånden mister sit militære fokus og afprofessionaliseres.

Trin 3: Reserve-komponenten

Alle militære funktioner der er i anden række, dvs. megen kampstøtte og meget store dele af logistik, stabe og forvaltning samt sekundære overvågnings, sikrings, CIMIC, CBRN funktioner og i sanitetstjenesten kan besættes med reservister og frivillige. Dertil kommer at en stor del af de kampenhederne også kan fuldt eller delvis besættes med reservister, bl.a. mortar-, artilleri-, kampvogns- og skibsbesætninger og piloter. Erfaringen er som nævnt at 25-50 procent af funktionerne i kapaciteterne og den operative struktur kan besættes med reservister og frivillige selv uden værnepligt, og en langt større andel når der opstilles mobiliseringsstyrker. Omkostningerne til dette personel er som nævnt i snit 15 procent af fuldtidspersonellets, og samlet set koster reservekomponenten erfaringsmæssigt derfor op til 10 procent af lønsummen.

Trin 4: Fuldtidspersonel

Flertallet af de militære stillinger der forudsætter højt beredskab og intensiv tjeneste og erfaringsopbygning skal naturligvis besættes med kontraktssoldater, der er ansat typisk mellem 3 og 15 år. Omkring en femtedel procent af det samlede officerskorps og en højere andel af befalingsmændene fortsætter indtil alderspensioneringen for at fastholde kritisk erfaring, og naturligvis varetage de mest komplicerede og erfaringskrævende funktioner.

Trin 5: Løbende optimering

Totalstyrkekonceptet forudsætter derfor løbende optimering, for ikke kun opgaverne, men arbejdsmarkedet, kulturen og de sociale forhold ændrer sig. Balancen mellem fastansatte civile og civile leverandører, reservister og frivillige, kontrakt- og karriere fuldtidsansatte og selvfølgelig det samlede personeltal og dets rang- og aldersfordeling må løbende skulle justeres.

5. Implementering

Som gennemgangen af konceptets principper viser, står vi foran en på mange markant anderledes tilgang til personalet anvendelsen end Forsvarets nuværende. Totalstyrkekonceptet anviser principper og redskaber der bygger på optimal udenlandsk *best practise*, og som givet Forsvarets og det politiske niveau vilje kommer til at give Danmark et markant dybere, mere slagkraftigt og mere øvet forsvar om et tiår eller to fra nu. Værnsfælles Kommando nedsætter i disse uger et totalstyrkesekretariat, der skal forestå og udmønte implementeringen. HPRD følger processen, og bidrager med ekspertise om Reservens muligheder og udfordringer - mere herom i kommende udgaver af *Reserven*.

Jeppe P. Trautner er chef for JMTO Reserve. Civilt er han ansat som forsker på Forsvarsakademiet og tilknyttet bl.a. Tel Aviv Universitet. Han er tidl. leder af Afdelingen for Forsvarsforvaltning ved det Baltiske Forsvarsakademi, og har bidraget til DS9-projektets arbejdsgruppe om personel.