

CENTER FOR MILITÆRE STUDIER  
KØBENHAVNS UNIVERSITET



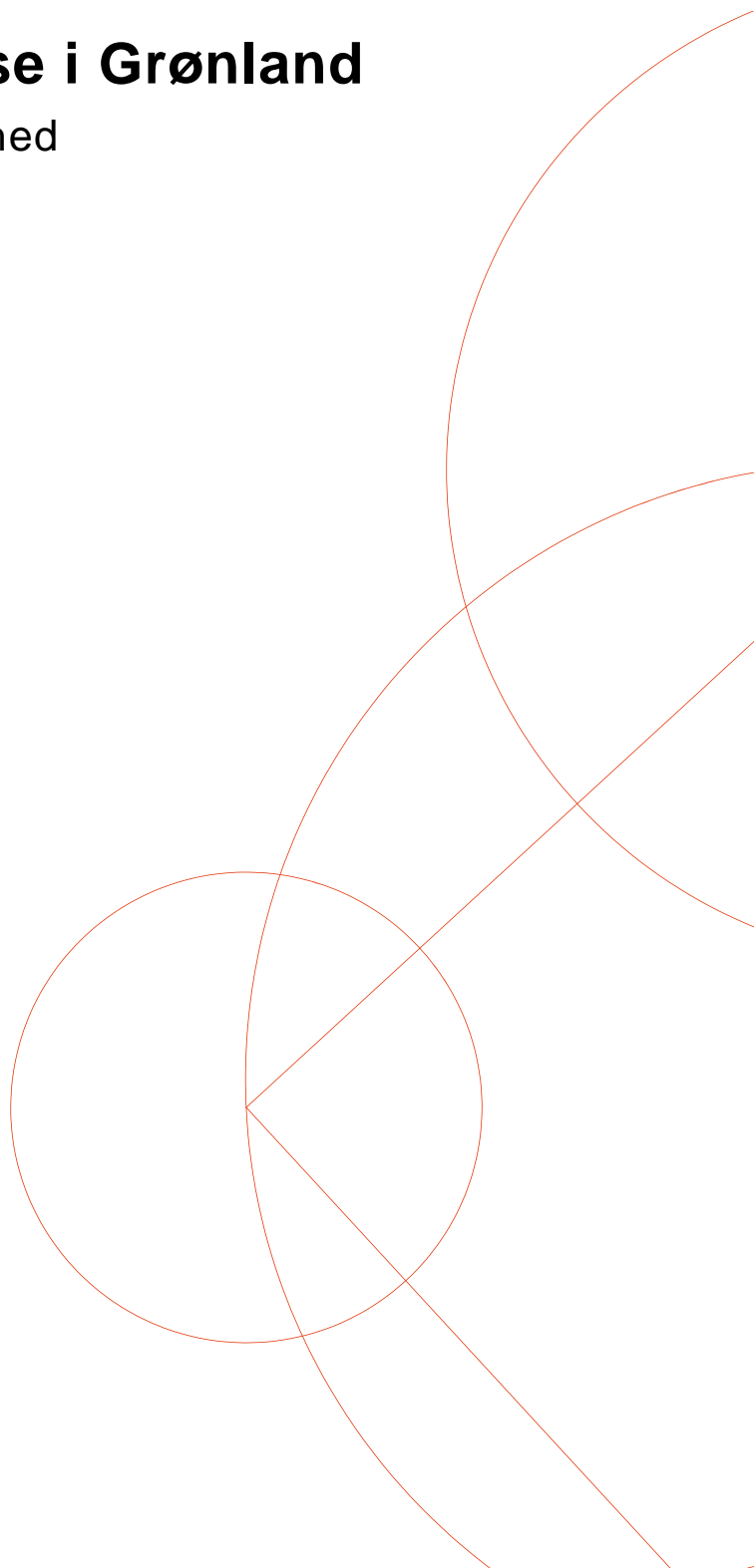
---

# Samfundshåndhævelse i Grønland

## Forandring, forsvar og frivillighed

Kristian Søby Kristensen  
Rune Hoffmann  
Jacob Petersen

December 2012





*Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet. Formålet med rapporten er, at undersøge og bidrage med konkrete ideer til, hvorledes den grønlandske befolkning i højere grad kan inddrages i varetagelsen af forsvarets opgaveløsning i Arktis. Rapporten baserer sine anbefalinger og analyser dels på en inddragelse af hjemmeværnets erfaringer med organisering af frivillige til støtte til forsvaret og på to ekspertworkshops afholdt i København og Nuuk.*

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

*Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner kan således ikke fortolkes som udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.*

*Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.*

*Forfattere:*

*Forsker, ph.d. Kristian Søby Kristensen*

*Militæranalytiker, major Rune Hoffmann*

*Videnskabelig assistent, cand.scient.pol. Jacob Petersen*

ISBN: 978-87-7393-685-6

## **Abstract**

Political and economic developments in the Arctic pose larger demands on the Danish armed forces. Simultaneously, these developments depict a new future for the Greenlandic society. This report asks how Greenlandic civil society, on a voluntary basis, can support the armed forces in its tasks, and thus secure the continued development of Greenlandic society. Taking departure in the experiences of the Danish Home Guard, and in a general discussion of how to organise voluntary contributions, the report makes a series of concrete recommendations for how voluntary contributions can support the armed forces in Greenland. The report concludes that opportunities are ripe for involving Greenlandic civil society as a way to strengthen the capacity of the armed forces, as well as increase integration between society and the armed forces. Many of the tasks the armed forces conduct in Arctic are related to general emergencies and contingencies. These tasks are also largely where the civil society can contribute. The armed forces conduct these tasks in a complicated yet close relationship with many other actors. Therefore, the recommendations of the report are based upon a continued close cooperation and dialogue between the authorities of the Kingdom of Denmark and the Greenlandic Self Rule Government. That is a precondition for creating a locally anchored and meaningful framework for voluntary contributions. Instead of recommending a Home Guard model, the report gives a number of specific suggestions for incorporating volunteers in the general emergency management structures in Greenland. The recommendations of the report can, therefore, function as a source of inspiration for how the resources of the Greenlandic society can be involved in developing the capacity to secure its own future development.

## Dansk resumé

Udviklingen i Arktis vil betyde større krav til forsvaret. Samtidig tegner udviklingen en ny fremtid for det grønlandske samfund. Denne rapport spørger, hvordan civilsamfundet i Grønland på frivillig basis kan støtte forsvarets opgaveløsning i Grønland og dermed sikre samfundets udvikling. Med udgangspunkt i det danske hjemmeværns erfaringer med frivillighed og en generel diskussion af hvordan frivillighed kan organiseres, giver rapporten en række konkrete ideer og anbefalinger til, hvordan frivillige kan støtte forsvaret i Grønland. Rapporten konkluderer, at der er gode muligheder for at inddrage det grønlandske civilsamfund. Det vil styrke opgaveløsningen og øge integrationen mellem samfundet og forsvaret i Grønland. De fleste opgaver, hvor civilsamfundet kan bidrage, er knyttet til samfundets almindelige beredskab, hvor forsvaret løser sine opgaver i et kompliceret og tæt samspil med mange andre aktører. Derfor er grundlaget for rapportens anbefalinger et fortsat tæt samarbejde og en tæt dialog mellem både rigsfællesskabs- og selvstyremyndigheder. Det er en forudsætning for at skabe en lokalt forankret meningsfuld ramme for organiseringen af frivillighed. I stedet for en egentlig hjemmeværnsmodel, peger rapporten på en række specifikke forslag, der kan inddrage frivillige i det samlede beredskab i Grønland. Derved kan anbefalingerne bredt inspirere til, hvordan det grønlandske samfunds ressourcer kan inddrages i at udvikle det selv samme samfunds kapacitet til at tage hånd om udviklingen - til samfundshåndhævelse.

## Sammenfatning

Den arktiske region er under forandring. Den stigende arktiske aktivitet stiller nye krav til forsvaret. I forlængelse af 'Kongerigets strategi for Arktis 2011-2020' undersøger denne rapport derfor, 'hvorledes den grønlandske befolkning i højere grad kan inddrages i varetagelsen af Kongerigets opgaver i Arktis'. Det fremgår af Kongerigets strategi for Arktis, at en øget inddragelse af det grønlandske civilsamfund i forsvarets opgaveløsning er et klart dansk-grønlandsk ønske – både for at styrke forsvarets synlighed og for at styrke forsvarets opgaveløsning i Grønland.

I sine ideer til, hvordan det spørgsmål kan besvares, lader rapporten sig for det første inspirere af det danske hjemmeværns erfaringer med at organisere frivillige til støtte for forsvarets opgaver. For det andet har rapportens forfattere afholdt to ideudviklingsworkshops – i København og Nuuk – med praktikere og ressourcepersoner, der beskæftiger sig med beredskab og sikkerhed i Grønland. De to elementer danner grundlaget for rapportens analyse, konklusioner og anbefalinger.

En afgørende pointe, som også blev reflekteret i diskussionerne på de to workshops, er, at situationen i Arktis må betegnes som fredelig. Derfor kan forsvarets ressourcer udnyttes til opgaveløsning, der, i et ofte kompliceret samarbejde med andre aktører, bidrager til samfundets sikre udvikling bredt forstået. De opgaver er bl.a. overvågning og kontrol med territoriet, sikker færdsel såvel som forsynings-, ressource- og miljø sikkerhed kombineret med generel støtte til det almindelige beredskab.

For at understrege det skift i fokus udvikler og benytter rapporten begrebet samfundshåndhævelse som en samlet betegnelse for de opgaver og aktiviteter, den beskriver. I stedet for at fokusere på traditionel suverænitet er rapportens udgangspunkt, at en bred forståelse af sikkerhed og beredskab som samfundshåndhævelse dækker både udfordringer og aktiviteter. På spil er med andre ord ikke suverænitetshåndhævelse men samfundshåndhævelse.

Baseret på erfaringerne fra hjemmeværnet og diskussionerne på de to workshops fremdrager rapporten nogle generelle betragtninger om organisering af frivillighed. Dernæst undersøger rapporten konkrete muligheder for det grønlandske civilsamfunds støtte til forsvarets opgaveløsning.

En række forudsætninger er nødvendige for succesfuld organisering af frivillige. For det første skal det frivillige personel, materiel og uddannelsen af de frivillige forankres i en organisation, der kan sikre opstillingen og driften af en frivillig indsats. For det andet kan man skelne mellem tre typer af frivillig indsats – information, beredskab og drift. De opgavetyper stiller forskellige krav til den frivillige og til den frivillige organisations kapacitet. Egentlig drift kræver fx omfattende engagement hos den frivillige. På grund af de forskelligartede krav er en tredje betragtning, at frivillige og fastansatte ikke skal ses som modsætninger, men som to yderpunkter i et kontinuum, hvor hybride ordninger kan indeholde forskellige former for kompensation. Ofte vil en hybridordning – afhængigt af opgavetype, ressourcer og forudsætninger – være en fornuftig løsning.

Med udgangspunkt i disse betragtninger og diskussionerne fra de to workshops peger rapporten på en række ideer, der kan inspirere det videre arbejde hos de relevante myndigheder.

- Suverænitetshævdelse: Det bør overvejes, om grønlandske borgere kan støtte Siriuspatruljens aktiviteter. Hvis patruljeaktiviteten på land tænkes udvidet, kan grønlandske borgere også inddrages.
- Frivillige maritime fartøjer: En ordning parallel med marinehjemmeværnets kuttere, der på frivillig basis kan støtte redningsberedskabet og fungere som maritim platform for en række myndigheder, bør overvejes som forsøgsordning der, hvor befolkningsgrundlaget er størst.
- Information: Inspireret af Søværnets miljøvogterordning kan ansvarlige myndigheder strukturere og systematisere informationsindhentningen og informationsindsatsen i forhold til miljøsikkerhed og maritim sikkerhed.
- Uddannelse: Det bør undersøges, om søværnets konstabeluddannelse kan udbydes i Grønland. Et sådant udbud bør ses i en beredskabsmæssig sammenhæng og udvikle synergi mellem politiuddannelsen i Grønland og beredskabsorienteret kursus- og uddannelsesvirksomhed. Et egentligt beredskabsuddannelses- og videnscenter bør i den forbindelse overvejes.

- Integration af virksomheder: Med inspiration fra det danske virksomhedshjemmeværn bør man overveje, hvordan beredskabskultur og -struktur hos ikke mindst nye og udenlandske operatører af kritisk infrastruktur og potentielt miljøpåvirkende virksomheder kan styrkes og integreres i samfundets almindelige beredskab.

Afgørende for disse ideer er en gensidighed, hvor forsvaret ønsker en højere grad af inddragelse af det grønlandske civilsamfund, som på den anden side ønsker større medansvar. Derfor giver rapportens ideer kun mening, hvis de aktiviteter og løsningsmuligheder, der beskrives, finder klangbund i og anses som vigtige af den grønlandske befolkning. Endvidere skal nye initiativer koordineres med eksisterende frivillige ordninger i Grønland. Et videre arbejde må derfor forankres i et tæt samarbejde og en åben dialog mellem rigsfællesskabets myndigheder, Selvstyret og civilsamfundet i Grønland.

*Relevans for policymakers:* Forsvarets fremtidige rolle i Arktis er et centralt tema i dansk forsvars- og sikkerhedspolitisk debat. Forsvarsforliget 2013-17 lægger op til en gennemgribende analyse af forsvarets opgaveløsning i Arktis, herunder af civilrelaterede opgaver og en yderligere inddragelse af grønlandske borgere. Denne rapport giver en række konkrete ideer til hvordan det analysearbejde kan fokuseres og peger endvidere på måder og initiativer, der kan videreudvikle forsvarets opgaveløsning i Grønland i fællesskab med det grønlandske civilsamfund.



# Indholdsfortegnelse

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INDLEDNING .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>DEL 1: RAMMER .....</b>                                     | <b>5</b>  |
| Metode og fremgangsmåde .....                                  | 5         |
| Forsvaret og Grønland .....                                    | 8         |
| Hjemmeværnet: En inspirationskilde til frivillighed .....      | 11        |
| Generelle observationer om frivillighed .....                  | 16        |
| <b>DEL 2: FRIVILLIGHED OG FORSVAR I GRØNLAND .....</b>         | <b>22</b> |
| Analyse af indsamlet empiri: Workshops og konkrete ideer ..... | 22        |
| Konkrete muligheder .....                                      | 29        |
| <b>KONKLUSION: FRIVILLIG SAMFUNDSHÅNDHÆVELSE .....</b>         | <b>32</b> |
| <b>NOTER .....</b>   | <b>36</b> |

# Indledning

Den arktiske region er under forandring. Klimaforandringerne og isens afsmeltning betyder, at store områder – på havet såvel som på land – i dag er langt mere tilgængelige end tidligere. For Grønland betyder øget tilgængelighed stigende aktivitet og stigende international interesse. Nye sejlruiter til Asien, krydstogsturisme og i særdeleshed forventningen om store forekomster af naturressourcer, der snart vil være rentable at udvinde, tegner en radikalt anderledes økonomisk, social og politisk fremtid for det grønlandske samfund. De fremtidsmuligheder betyder også nye udfordringer, som rigsfællesskabet skal håndtere under nye geopolitiske vilkår. Helt overordnet peger 'Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020' på, at:

'Øget økonomisk aktivitet og en fornyet geopolitisk interesse for Arktis, medfører en række centrale udfordringer i forhold til sikring af en stabil, fredelig og sikker region præget af dialog, forhandling og samarbejde.'<sup>1</sup>

Den nye klimaskabte geopolitiske situation har fået nogle kommentatorer til at forudse en fremtid præget af et konfliktfyldt stormagtskapløb om Arktis' ressourcer.<sup>2</sup> Meget tyder imidlertid på en fremtid præget af samarbejde. Da en fredelig udvikling er en forudsætning for at realisere regionens økonomiske potentiale, er der konsensus blandt sikkerhedspolitiske eksperter om, at de fleste aktører har interesse i stabilitet og samarbejde.<sup>3</sup> Det er også konklusionen i Center for Militære Studiers (CMS) scenariebaserede rapport 'Forsvaret i Arktis: Suverænitet, samarbejde og sikkerhed' fra januar 2012. Af rapportens tre scenarier ses det mest fredelige, det såkaldte kystvagtsscenario, som det mest sandsynlige.<sup>4</sup>

Isens afsmeltning og en fredelig udvikling betyder stadig stigende og anderledes aktivitet med nye aktører og indenfor et større geografisk område. Det stiller nye, anderledes og større krav til mange af rigsfællesskabets myndigheder – herunder til forsvaret – og til samfundets generelle beredskab i Grønland. Arktis spiller af den grund en stor rolle i forsvarsforliget 2013-17.<sup>5</sup> For at sikre fredelige relationer de arktiske stater imellem og for at styrke løsningen af de opgaver, den øgede aktivitet medfører, ser 'Kongerigets strategi' internationalt og regionalt samarbejde som afgørende.<sup>6</sup> Samtidig med et fokus på internationalt samarbejde betones imidlertid også muligheden for at hente støtte hos civilsamfundet, og strategien nævner direkte, at grønlandske borgere bør 'inddrages i forsvarets opgaveløsning'.<sup>7</sup> Det fremgår, at dette er et klart dansk-grønlandsk ønske, både for at styrke forsvarets synlighed i det grønlandske samfund og for at styrke forsvarets

opgaveløsning i det arktiske område.<sup>8</sup> De ønsker blev med oprettelsen af Arktisk Kommando 1. november 2012 i Nuuk nemmere at opfylde.<sup>9</sup> Målsætningen om øget sammenhæng mellem forsvar og samfund i Grønland afspejles samtidig i en grønlandsk diskussion om, hvilken rolle grønlandske borgere og det grønlandske samfund kan, vil og bør spille i at støtte forsvarets opgaveløsning i Grønland.<sup>10</sup> Øget inddragelse af frivillige, med inspiration fra det danske marinehjemmeværn, nævnes også i CMS' rapport om Arktis som en måde at styrke den fremtidige opgaveløsning på.<sup>11</sup>

I forlængelse heraf, og i tråd med forsvarsforliget 2013-17 som lægger op til et omfattende analysearbejde af forsvarets opgaver i Arktis, er dette arbejdes opdrag fra forsvarsforligskredsen at undersøge, 'hvorledes den grønlandske befolkning i højere grad kan inddrages i varetagelsen af Kongerigets opgaver i Arktis'.<sup>12</sup> Med udgangspunkt i de erfaringer, der findes i det danske hjemmeværn med organisering af frivillige, og på baggrund af to ideudviklingsworkshops – i København og Nuuk med deltagelse af interessenter og ressourcepersoner – bidrager rapporten med to ting. For det første en generel diskussion af frivillighed og for det andet en række konkrete ideer til, hvordan det grønlandske civilsamfund kan understøtte forsvarets opgaveløsning såvel som det generelle beredskab i Grønland. Arbejdet lægger sig dermed i forlængelse af 'Kongerigets strategi for Arktis' og kan således bidrage til yderligere drøftelser i rigsfællesskabet om, hvordan den øgede aktivitet i Arktis kan og bør håndteres.

Derudover kan rapportens ideer medvirke til at danne grundlaget for en fortsat grønlandsk dialog om, hvordan relationerne mellem stat og samfund i Grønland skal udvikle sig – i samspil og samarbejde med rigsfællesskabets myndigheder – for at sikre et bæredygtigt og robust samfund.

I den fredelige situation, der er i øjeblikket i Arktis, handler de vigtigste opgaver, forsvaret løser eller bidrager til at løse i Grønland, bredt set om at sikre fundamentet for, at samfundet kan udvikle sig. Forsvaret bidrager, i fællesskab med mange andre aktører, til samfundets sikkerhed bredt forstået. De opgaver er bl.a. overvågning og kontrol med territoriet, sikker færdsel såvel som forsynings-, ressource- og miljø sikkerhed kombineret med generel støtte til det almindelige beredskab. Alle disse opgaver er på den ene side vigtige og ligger på den anden side udenfor, hvad der traditionelt betegnes som en militær kerneopgave.

For at understrege det skift i fokus for forsvarets opgaveløsning i Grønland udvikler og benytter rapporten begrebet samfundshåndhævelse som en samlet betegnelse for de opgaver

og aktiviteter, den beskriver. I stedet for at fokusere på traditionel suverænitet er udgangspunktet for det følgende, at en bred forståelse af sikkerhed og beredskab – inklusive forsvarets rolle – som samfundshåndhævelse bedre dækker både udfordringer og aktiviteter. De udfordringer, udviklingen i Arktis stiller Grønland og rigsfællesskabet overfor, er ikke rettet mod rigets suverænitet. Der er ingen traditionel trussel. Udfordringerne drejer sig om, hvilket samfund man kan og vil udvikle. Det følgende giver derfor bud på, hvordan forsvaret, med bidrag og støtte fra det grønlandske civilsamfund, kan styrke og håndhæve visionen om det samfund, man vil udvikle. På spil er med andre ord ikke suverænitetshåndhævelse men samfundshåndhævelse.

Rapporten falder i to dele. Første del sætter rammerne, anden del indeholder rapportens analyse, anbefalinger og konklusion. Efter denne indledning starter første del med en diskussion af rapportens fremgangsmåder, præmisser og forudsætninger. Herefter følger en redegørelse for de opgaver, forsvaret varetager i Grønland, og hvordan forsvarets samarbejde med andre myndigheder – Selvstyrets såvel som rigsfællesskabets – er organiseret. I sit tredje afsnit diskuterer rapporten de kilder til inspiration for frivillighed, der kan findes i det danske hjemmeforsvar. På den basis opstiller rapportens fjerde afsnit nogle generelle betragtninger om frivillighed. Med de byggesten på plads følger rapportens anden del. Her diskuterer hovedafsnittet – med udgangspunkt i de to workshops – temaer, emner, områder, mekanismer og udfordringer for, hvordan civilsamfundet kan inddrages i varetagelsen af forsvarets opgaver og de opgaver, forsvaret bidrager til at løse, og herigennem styrke samfundshåndhævelsen i Grønland. Herefter følger en række konkrete anbefalinger og endelig rapportens konklusioner.

Overordnet konkluderer rapporten, at der er gode muligheder for at inddrage det grønlandske civilsamfund i forsvarets opgaveløsning. Det vil styrke opgaveløsningen, øge integrationen mellem samfundet og forsvaret i Grønland og sikre både kendskab til og erfaringer med de opgaver, forsvaret varetager – ofte i fællesskab med andre myndigheder. Samtidig gør rapporten det klart, at frivillighed skal forankres i en myndighed, der er til stede i Grønland, og som kan afsætte de ressourcer, som også en frivillig organisering kræver. Frivillighed er altså ikke uden omkostninger. Det er en klar lektie fra det danske hjemmeforsvar. På baggrund af sine generelle betragtninger om frivillighed konkluderer rapporten endvidere, at forskellige fleksible hybridordninger også bør overvejes i forhold til, hvilke prioriteringer man lægger til grund for opgavevaretagelsen. Det er derfor også rapportens konklusion, at selv om mange af det danske hjemmeforsvarets erfaringer med organisering af frivillige kan appliceres i Grønland,

er en egentlig hjemmeværnsmodel ikke hensigtsmæssig. Langt de fleste opgaver, hvor civilsamfundet kan bidrage, er knyttet til samfundets almindelige beredskab, hvor der ofte eksisterer former for frivillighed. I stedet for en én-til-én-overførsel af hjemmeværnet, forankret under forsvaret, fremkommer rapporten derfor med en række specifikke forslag til generelt at styrke brugen af frivillige i samarbejde med andre myndigheder – herunder, men ikke kun, på de områder, hvor forsvaret deltager i opgaveløsningen. Derved fungerer rapportens anbefalinger bredt som en inspirationskilde til, hvordan rigsfællesskabet såvel som Selvstyret kan inddrage det grønlandske samfunds ressourcer i at udvikle det selvsamme samfunds kapacitet til samfundshåndhævelse – nemlig det at håndtere de brede samfundsmæssige udfordringer, der følger af den øgede aktivitet i Arktis.

Som denne indlednings sidste punkt er det vigtigt at takke først og fremmest deltagerne på de to workshops, Center for Militære Studier afholdt som inspiration for det følgende. Den samme tak skal lyde til en række af resourcepersoner – i Danmark og Grønland – der har bidraget med deres store personlige viden og deres netværk. Tilsvarende har hjemmeværnet på afgørende vis bistået forfatterne med hjælp og ekspertise, og Grønlands Universitet har bidraget i kraft af deres gæstfri værtskab for workshoppen i Nuuk. Endelig skal fagfællebedømmeren takkes for vigtige og brugbare kommentarer. Rapportens argumenter og konklusioner er udelukkende forfatterens ansvar.

# Del 1: Rammer

## Metode og fremgangsmåde

De følgende afsnit gør fire ting for at kridte banen op for rapporten og dens analyse og anbefalinger. Først opridses præmisserne for rapporten – at den primært fokuserer på ideudvikling og på at fungere som inspirationskilde til videre arbejde. Dernæst uddybes de to workshops' afgørende rolle for rapportens resultat. Som tredje punkt diskuteres rapportens afgrænsninger og analytiske valg. Endelig følger en gennemgang af CMS' procedurer for kvalitetssikring.

## Præmisser for arbejdet

Denne rapports målsætning er at afsøge og udvikle ideer til bredt at understøtte den politiske debat om, hvordan man håndterer udfordringerne i forbindelse med at håndhæve samfundet i Arktis. Den er dermed et udgangspunkt frem for et endemål. Rapportens afgørende funktion er at skabe inspiration til videre arbejde, og derfor følger fire grundpræmisser for det følgende arbejde.

Den første præmis er, at rapporten ikke arbejder indenfor en fast økonomisk ramme. En eventuel fordeling af ressourcer til at realisere rapportens anbefalinger er en politisk beslutning og prioritering, som må følge af en politisk diskussion af rapportens anbefalinger.

Det leder til rapportens anden præmis. Præmissen gælder, at langt de fleste af de opgaver, forsvaret deltager i løsningen af i Grønland, sker i tæt samarbejde med andre aktører. Ansvars- og opgavefordelingen mellem rigsfællesskab og Selvstyre, såvel som mellem forsvaret og andre myndigheder, er ofte både uklar og kompliceret. Forsvaret kan derfor have udførende, koordinerende, støttende eller egentligt ressortansvar fordelt på en lang række områder. I praksis er det imidlertid indtrykket, at disse komplicerede uklarheder løses pragmatisk blandt aktørerne. Derfor ser rapporten ud over forsvarets ressort snævert defineret. Det er en grundpræmis for løsningen af opgaverne i Arktis, at mange aktører inddrages. En undersøgelse af, hvordan det grønlandske civilsamfund meningsfuldt kan støtte forsvarets opgaveløsning, må derfor bredt undersøge, hvor og hvordan frivillighed meningsfuldt kan styrke opgavevaretagelsen – uafhængigt af ressortfordeling. En eventuel realisering af rapportens anbefalinger er derfor ikke kun forsvarets ansvar og bør forankres i en bred politisk dialog mellem de mange aktører. Endelig er det vigtigt at notere sig, at rapporten beskæftiger sig med temaer, der har betydning ikke kun for forsvaret og andre myndigheder, men også for stat-samfund-relationerne i Grønland. Derfor skal rapporten og

dens anbefalinger om forsvar og frivillighed knyttes tæt til en generel dialog i Grønland om samfundets udvikling og om lokalsamfundets interesser og ressourcer.

Endelig ser det følgende ikke inddragelse af det grønlandske civilsamfund som en metode til at overdrage yderligere ansvar til grønlandske myndigheder eller til almindelig effektivisering. Rapporten handler om at styrke den eksisterende opgaveløsning og komme med forslag til, hvordan en praksis, der samtidig styrker sammenhængen mellem forsvaret og Grønland, kan videreudvikles.

### **Workshops – erfaringsdeling og ideudvikling**

Rapportens grundlæggende målsætning er altså at afsøge, hvordan civilsamfundet i Grønland i højere grad kan inddrages i varetagelsen af de opgaver, forsvaret løser i Arktis. Den opgave kræver viden om faktiske og specifikke grønlandske forhold såvel som viden om, hvordan civilsamfund på frivillig basis kan understøtte løsningen af samfundsopgaver. En forudsætning for at realisere rapportens målsætning om ideudvikling, der er både nytænkende og realistisk, er, at viden om forsvarets opgaveløsning i Grønland og viden om organisering af frivillighed mødes, da det er i mødet mellem de to, at ny viden produceres.

Rapportens afgørende redskab til at sikre et frugtbart møde mellem de to former for viden og til at inddrage de aktører og enkeltpersoner, der dagligt beskæftiger sig med området, er gennemførelsen af to ekspertworkshops – i København og Nuuk. Her inviterede rapportens forfattere interessenter og resourcepersoner til at diskutere muligheder for øget inddragelse af det grønlandske civilsamfund. For at sikre en fri og åben debat gennemførtes begge workshops efter den såkaldte Chatham House Rule, der sikrer deltageres anonymitet i denne afrapportering.<sup>13</sup> Begge workshops fulgte samme skabelon og indeholdt to faser. Den første fases formål var at skabe videns- og erfaringsudveksling og bestod derfor af to briefinger, der samtidig gav deltagerne et fælles udgangspunkt. Først briefedes om de opgaver, forsvaret deltager i løsningen af i det arktiske. Derefter fulgte en briefing om det danske hjemmeværns praksis og erfaringer med organisering af frivillige. Med det fælles udgangspunkt bestod anden fase af en brainstorm og diskussion blandt deltagerne for at identificere og diskutere måder, hvorpå inddragelsen af civilsamfundet meningsfuldt kan styrke løsningen af de opgaver, forsvaret bidrager til i Grønland. Ideudviklingen var struktureret i tre led. Først identifikation af relevante opgaver, dernæst diskussion af, hvordan frivillige kan støtte løsningen af opgaverne, og til sidst spørgsmålet om, hvordan støtten kan organiseres.

Erfaringsudvekslingen mellem aktører med ekspertviden om frivillighed og aktører med ekspertviden om Arktis betød, at begge workshops kunne medvirke til at udfordre eksisterende praksis med ny eller anderledes viden. De to workshops medførte begge frugtbare diskussioner såvel som konkrete ideer og medvirkede i sig selv til at styrke og udvikle eksisterende netværksrelationer blandt praktikere på området. Samtidig fungerede de som en arena, hvor rapportens forfattere kunne trykprøve egne ideer om, hvordan frivillighed yderligere kan understøtte forsvaret i Grønland. Komplementeret af et litteraturstudie og en række interviews skaber de to workshops den basis af viden, ud fra hvilken rapportens analyse, konklusion og anbefalinger konstrueres. Det betyder, at det følgende er mere end blot en afrapportering fra de to workshops og ikke udtrykker nogen konsensus blandt deltagerne. De to workshops fungerede derimod som inspirationskilder til at videreudvikle forfatterens egne tanker og analyser. Det betyder samtidig, at ingen workshopdeltagere – individuelt eller som helhed – kan tages til indtægt for den følgende analyse og de ideer og anbefalinger, der følger deraf.

### **Afgrænsninger og analytiske valg**

På de to workshops og til udarbejdelsen af denne rapport er hjemmeværnet blevet benyttet som inspirationskilde til, hvordan frivillighed kan støtte myndighedernes opgaveløsning. Denne rapport benytter hjemmeværnet, idet forligskredsens opdrag peger på hjemmeværnet som en inspirationskilde. Tilsvarende fastslår Kongerigets strategi for Arktis, at ”i lyset af den tætte sammenhæng mellem den stigende maritime aktivitet og den økonomiske udvikling i Arktis vil indsatsen blive styrket for at inddrage grønlandske borgere i opgaveløsningen omkring den maritime sikkerhed ... evt. ved etablering af en frivillig kystredningstjeneste”.<sup>14</sup> I kraft af marinehjemmeværnets og hjemmeværnets mangeartede opgaveløsning, lange tradition for organisering af frivillighed samt succesfulde maritime kapaciteter er hjemmeværnet således et oplagt dansk eksempel på frivillig hjælp til myndigheder forankret i forsvaret og derfor en logisk inspirationskilde for rapporten.

Der findes i Danmark andre ordninger, der inddrager frivillige i løsning af statslige opgaver, bl.a. Beredskabsforbundet. Disse erfaringer – og Beredskabsstyrelsens vigtige arbejde i almindelighed – bør også inddrages i den videre debat om frivillighed og beredskab, men ligger uden for denne rapports opdrag. En anden mulighed ville have været at styrke inspirationskildernes bredde ved at undersøge andre arktiske staters erfaringer med frivillig støtte til forsvarets opgaver såvel som civile beredskabsopgaver. Undersøgelsens tids- og ressourcemæssige begrænsninger har ikke tilladt større komparative undersøgelser. Hvis



vidensgrundlaget ønskes styrket yderligere, vil en komparativ undersøgelse af frivillige bidrag til de andre arktiske landes civile og militære beredskab være oplagt.

### **Kvalitetssikring**

Rapporten og dens argumenter og anbefalinger følger Center for Militære Studiers generelle principper for kvalitetssikring, som er beskrevet i CMS' projekthåndbog.<sup>15</sup> Det indebærer, at rapporten undergår interne reviews blandt centerets ansatte samt ekstern fagfælle vurdering (peer-review). Herudover har et udkast af rapporten været rundsendt til en række ressourcepersoner, herunder workshopdeltagerne, med henblik på kommentarer og faktatjek inden publicering. Endelig udgør brugen af workshops i sig selv et kvalitetssikrende element. Herved sikres en mangfoldighed af faglige erfaringsbaserede input som basis for rapportens ideudvikling. Den tværfaglighed, der sikres, når forskellige fagligheder samles i en ideudviklingsproces, er grundstenen i den analyse, der udgør grundlaget for rapportens konklusioner og anbefalinger. En afgørende lektie fra de to workshops er, at forsvaret bidrager til løsningen af omfattende og komplekse opgaver i Grønland, ofte i meget tæt samarbejde med andre aktører og myndigheder. Derfor redegør det næste afsnit for, hvordan forsvaret løser sine opgaver i Grønland, og hvordan opgavekomplekset kan forventes at udvikle sig i fremtiden.

### **Forsvaret og Grønland**

Forsvarets aktiviteter i Grønland varetages af Arktisk Kommando, der er underlagt Forsvarskommandoen, har hovedsæde i Nuuk og disponerer over en række militære kapaciteter, kommandoen tildeles til at løse sine opgaver. I fredstid kan forsvarets aktiviteter i Grønland helt overordnet deles op i tre. Den traditionelt vigtigste opgave er opretholdelsen af rigsfællesskabets suverænitet. Herudover varetager forsvaret mange af de opgaver, der knytter sig til kystvagtfunktion. Endelig, og for det tredje, støtter forsvaret det grønlandske samfund på forskellig vis i relation til en række beredskabsopgaver.

I fredstid er suverænitetshævdelse den eneste opgave, forsvaret løser alene. Den opgave varetages, ved at forsvaret opretholder sin tilstedeværelse og på den måde viser evnen til at besvare brud på rigsfællesskabets suverænitet, samtidig med at man overvåger territoriet og dermed skaber overblik over de aktiviteter, der foregår. Opgaven løses med forsvarets skibe og fly samt Siriuspatruljen og ved vagtordning på bl.a. Station Nord og Forsvarets Vagt Mestersvig. Den opgaveløsning danner 'tillige grundlag for løsningen af øvrige opgaver'.<sup>16</sup>

Det betyder i praksis, at forsvaret i videst muligt omfang driver stordrift og søger at løse flere opgaver på samme tid og med de samme kapaciteter. Det gælder ikke mindst for de kystvagtfunktioner, forsvaret varetager i samarbejde med Grønlands Selvstyre og politiet. Ansvar for ledelsen af eftersøgnings- og redningstjenesten (Search and Rescue, SAR) indenfor grønlandsk område, Search and Rescue Region Greenland (SSR Greenland), er delt mellem Grønlands Politi, Arktisk Kommando, NAVIAIR og Trafikstyrelsen. Forsvaret er alene ansvarligt for ledelsen og koordineringen af søredningstjenesten i form af Maritime Rescue Coordination Centre (MRCC) ved Arktisk Kommando. Grønlands Politi varetager ledelsen af eftersøgnings- og redningstjenesten i land og i lokale farvandsområder. Luftredning varetages af NAVIAIR ved Rescue Coordination Centre i Kangerlussuaq.<sup>17</sup> Herudover varetager forsvaret også maritim miljøovervågning og forureningsbekæmpelse i området mellem 3 og 200 sømil fra kysten – reelt Grønlands eksklusive økonomiske zone. Dog med den undtagelse, at i forbindelse med råstofaktiviteter varetages de myndighedsopgaver, der knytter sig til havmiljø, af Grønlands Selvstyre.<sup>18</sup> I rollen som kystvagt pålægges forsvaret også fiskeriinspektion igennem kontrolbesøg på skibe etc. I den rolle samarbejder man også med politiet og Grønlands jagtbetjente, således at de kan nå fjerntliggende og sværttilgængelige områder.<sup>19</sup> Endelig medfører kystvagt opgaven generel 'støtte til sikker afvikling af skibstrafik'.<sup>20</sup> Den opgave løses i praksis igennem elektronisk overvågning af og kontrol med skibe, der befinder sig i grønlandsk farvand. Udover at varetage suverænitetsbevarelse udøver Siriuspatroljen også politimyndighed i den nordøstgrønlandske naturpark efter bemyndigelse fra politimesteren i Grønland.

I tillæg til kystvagt opgaverne støtter forsvaret Grønlands Politi bl.a. med sine operative enheder. Ligeledes støtter man told- og skattemyndigheder og yder bistand til lokalsamfund, hvor det er muligt, bl.a. i forbindelse med isbrydning eller (syge)transport.<sup>21</sup> I forhold til det almindelige beredskab i Grønland står forsvaret også centralt. Det civile beredskab i Grønland er som i Danmark organiseret efter sektoransvarlighedsprincippet,<sup>22</sup> og derfor har forsvaret naturligt en rolle i relation til maritim eftersøgning og redning, hvor forsvaret varetager opgaven på vegne af Søfartsstyrelsen og det maritime miljøberedskab, hvor forsvaret har sektoransvar. Endvidere har Arktisk Kommando et medlem i den overordnede grønlandske beredskabskommission, hvor det overordnede og koordinerende ansvar, igen som i Danmark, ligger hos politiet.<sup>23</sup> Ikke desto mindre spiller forsvaret en vigtig rolle i beredskabet, idet man uden for almindelig arbejdstid varetager vagtfunktionen, og efter anmodning fra Grønlands Politi bidrager med personel og materiel og sikrer etableringen af

kontakt mellem civile, lokale og militære myndigheder.<sup>24</sup> Den største civile beredskabskapacitet i Grønland er forankret dels i de lokale, og delvist frivillige, brandværn, der tæller over 800 personer og er organiseret af de respektive kommuner, og dels i politiet.

Denne korte gennemgang af forsvarets opgaver i Grønland viser, at forsvaret udover sine kerneopgaver varetager, eller bistår i varetagelsen af, en lang række opgaver af stor betydning for det grønlandske samfund og dets beredskab. Samarbejde og koordination med civile grønlandske myndigheder og politiet er derfor afgørende, og etableringen af Arktisk Kommando i Nuuk vil styrke betingelserne for begge.

Endvidere gør gennemgangen det klart, at den øgede aktivitet i Arktis også vil have konsekvenser for de opgaver, forsvaret bidrager til at løse – selvstændigt såvel som i samarbejde med andre myndigheder. Alene isens afsmeltning betyder, at det farvand, der skal overvåges, og hvor der skal gennemføres suverænitetshævdelse, opretholdes rednings- og miljøberedskab og gennemføres fiskerikontrol, vokser. På havet er trafikmængden samtidig støt stigende.<sup>25</sup> Krydstogturisme udgør en speciel udfordring, idet jagten på unikke naturoplevelser bringer ofte store skibe med mange passagerer ind i farefyldt og ofte ukortlagt farvand, gerne langt fra bebyggede områder. Men den stigende maritime aktivitet udgøres også af trafik, der knytter sig til råstofudvinding, og efterhånden som flere konkrete projekter igangsættes, vil den type trafik øges yderligere. Tilsvarende vil eventuel etablering af egentlig offshore-industri også betyde øget trafik. Endelig vil en eventuel fremtidig og kommercielt rentabel åbning af Nordøstpassagen føre til en øget transittrafik igennem grønlandsk farvand. Det kræver, at forsvaret – i samarbejde med andre myndigheder og stater – gentænker, hvordan man vil forholde sig til de risici, den udvikling vil indebære, og hvordan den øgede aktivitet reguleres.<sup>26</sup>

Tilsvarende udfordringer findes på land og i kystnære områder. Selv om beredskabsansvaret på land ikke falder under forsvarets ressort, viser det ovenstående, at øget aktivitet på dette område også vil have betydning for forsvarets opgaver. Endvidere vil udviklingen af ny industri med forventet tilflytning af mandskab, som ikke nødvendigvis har et forudgående kendskab til det arktiske miljø, betyde et stigende pres på beredskabets ressourcer. Samtidig er en løbende og potentielt negativ miljøpåvirkning lige så vel som en forhøjet risiko for egentlige miljøkatastrofer en følge af den øgede industrielle aktivitet.

De fremtidige udfordringer forstærkes af de almindelige forhold, der gør sig gældende for forsvarets – såvel som andre myndigheders – virke i Grønland. Opgaverne varetages indenfor

meget store geografiske afstande, i et ofte meget barskt miljø og med ganske lidt infrastruktur. I forbindelse med en eventuel nødsituation til havs – fx et krydstogtskib i en situation sammenlignelig med Costa Concordias – vil det være usandsynligt, at forsvarets enheder vil være til stede i området, og derfor vil den umiddelbare indsats være begrænset til at koordinere de civile kapaciteter eller andre nationers militære enheder, der tilfældigt måtte befinde sig i nærheden. Det tænkte eksempel viser samtidig, at megen redning – på land såvel som på hav – i praksis gennemføres af eller i tæt samarbejde med civile aktører. Det er tilfældet ved en større katastrofe såvel som ved mindre begivenheder.<sup>27</sup>

De geografiske udfordringer og den høje grad af samarbejde om mange af forsvarets opgaver såvel som det faktum, at meget i praksis løses i fællesskab med andre – ofte civile aktører – taler for det hensigtsmæssige i at se på, hvordan forsvarets samspil med civilsamfundet kan styrkes, og hvordan civilsamfundet i Grønland yderligere kan medvirke til at understøtte forsvarets opgaveløsning. De næste to afsnit skaber basis for at svare på det spørgsmål. Først ved at se på, hvordan det danske hjemmeværn organiserer frivillig hjælp til forsvaret. Dernæst, og på den baggrund, opstiller rapporten nogle generelle betragtninger om frivillighed.

### **Hjemmeværnet: En inspirationskilde til frivillighed**

Hjemmeværnets militære opgaver er bestemt ved lov og definerer dermed de frivillige enheders kernekompetencer. Efterspørgslen fra det civile samfund skyldes ikke alene hjemmeværnets militære materiel, men også medlemmernes uddannelse og militære organisering, der giver hjemmeværnet tilpasningsevne til nye opgaver og betyder, at enhederne er velegnede til koordinerede indsatser til støtte for de sektoransvarlige myndigheder i det danske beredskab. Desuden er den store geografiske spredning og personelmæssige redundans med lokalkendskab medvirkende til, at hjemmeværnet ofte kan levere en hurtig indsats.

Værnet har siden oprettelsen som frivillig militær organisation i 1949 været en del af det danske forsvar, organisatorisk og administrativt placeret direkte under Forsvarsministeriet. Hjemmeværnet består i dag af mere end 48.000 frivillige medlemmer<sup>28</sup> og er reguleret ved lov med en årlig driftsbevilling på 482 millioner kroner (2011).<sup>29</sup> Hovedopgaven er deltagelse i det militære forsvar af Danmark gennem støtte til forsvaret med frivilligt personel.<sup>30</sup> Udover det militære forsvar bidrager hjemmeværnet til en lang række civilorienterede indsatser. De indsatser er enten en fast bestanddel af opgaveporteføljen eller sker efter anmodning om

støtte i de tilfælde, hvor det civile beredskabs egne kapaciteter ikke er tilstrækkelige, eller hvor forsvarets materiel findes mere egnet til løsning af en specifik opgave.<sup>31</sup>

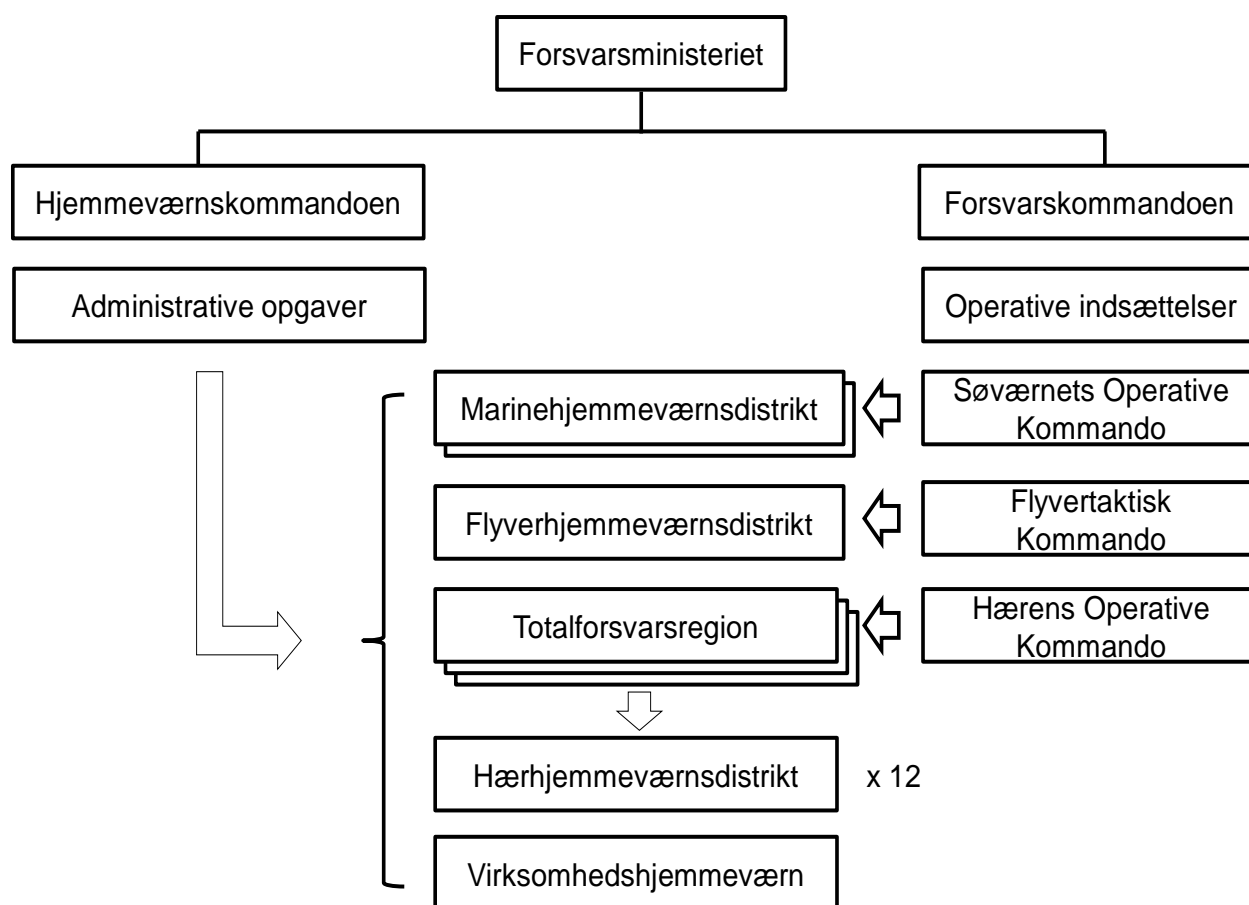
Hjemmeværnets indsættelse sker under ledelse af forsvarets operative kommandoer.

Efter den kolde krigs afslutning har hjemmeværnets militære støtte ændret karakter fra en traditionel, nationalt orienteret forsvarsopgave til et større fokus på støtte til det civile samfund og Danmarks internationale militære engagement.<sup>32</sup> Hjemmeværnet hjælper søværnet med at løse en række opgaver i de hjemlige farvande og støtter hæren i uddannelses- og øvelsesvirksomhed samt på det seneste også med udsendelse af bevogtningsenheder til Afghanistan (2008-2011) og Kosovo (2011-).<sup>33</sup>

Herudover bidrager hjemmeværnet med 'militær hjælp til civile myndigheder', som overordnet kan opdeles i to typer: *særlig hjælp* og *almindelig hjælp*. Sondringen mellem de to typer er relevant, idet *almindelig hjælp* kan ydes efter direkte aftale mellem den civile og militære myndighed, hvorimod *særlig hjælp* er betinget af en godkendelse fra forsvarsministeren. Derfor kan *almindelig hjælp* fleksibelt indsættes til fordel for en civil myndighed. *Særlig hjælp* er støtte til politiets myndighedsudøvelse, hvor opgaven kan medføre magtanvendelse over for civile borgere eller konfrontationer, hvor der er risiko for, at det militære personel bringes i fare.<sup>34</sup> Største civile aftager af hjemmeværnets kapaciteter er politiet, der modtog majoriteten af de mere end 230.000 mandtimer *almindelig hjælp*, hjemmeværnet leverede i 2011.<sup>35</sup>

Som forsvaret er hjemmeværnet organiseret med en central kommando, hjemmeværnskommandoen, og tre underlagte værn – marinehjemmeværnet, flyverhjemmeværnet og hærhjemmeværnet, hvor sidstnævnte også indeholder virksomhedshjemmeværnet.<sup>36</sup> Hvert værn er opdelt i en række geografiske distrikter, som administrativt refererer til Hjemmeværnskommandoen og operativt til forsvarets respektive operative kommandoer.<sup>37</sup>

Figur 1: Hjemmeværnets opgaveportefølje og ansvarsfordeling



På distriktsniveauet bemannes kadren ved alle værn af personel ansat under Hjemmeværnskommandoen, der ved udgangen af 2011 rådede over 625 årsværk,<sup>38</sup> fordelt på både militære og civile ansatte. Enheder med udelukkende frivillig ledelse findes således i underafdelinger på niveauet under distrikterne. Det er dermed fra distrikterne – via underafdelingsniveauets ledelse – at det frivillige personel aktiveres til støtte for forsvaret såvel som til *militær hjælp til civile myndigheder*. Der er imidlertid stor forskel på de opgaver, hjemmeværnet løser, og de tre værn er ganske specialiserede indenfor deres område.

### Marinehjemmeværnet

Marinehjemmeværnet indgår i tæt samarbejde med søværnet om det maritime beredskab i Danmark, og de frivillige enheder deltager i opgaver inden for bevogtning, farvandsovervågning, miljøberedskab, eftersøgning og redning samt som maritim platform for blandt andet politiet og SKAT. Til løsning af disse opgaver råder marinehjemmeværnet over 30 fartøjer, fordelt over hele Danmark. Fartøjerne og besætningerne er kontinuerligt i beredskab med en indsættelsestid på en time.<sup>39</sup> Indsættelsestiden er væsentlig i forbindelse

med eftersøgning og redning, hvor hjemmeværnets enheder ofte bliver udpeget af Søværnets Operative Kommando til at lede SAR-operationen som ”on scene coordinator” for de skibe, fly og helikoptere, der deltager.<sup>40</sup> I 2011 deltog marinehjemmeværnet i 122 SAR-operationer med et samlet forbrug af mandtimer på 2.672.<sup>41</sup> SAR er imidlertid kun en del af den samlede frivillige maritime indsats, hvor der hver weekend er minimum to fartøjer indsat til farvandsovervågning – der i 2011 udgjorde 152.430 mandtimer<sup>42</sup> – i danske farvande.<sup>43</sup> I forhold til miljøberedskab er værnets nyeste fartøjer endvidere udrustet til mindre miljøopgaver og dermed i stand til at foretage en første olieinddæmning med flydespærringer – eller at tage prøver af drivende olieforurening med henblik på efterfølgende efterforskning af miljøsynderen. For så vidt angår den mere militære del af opgavespektret, er værnets *Maritime Force Protection*-enheder i stand til at støtte bevogtningen af flådestationer eller udenlandske orlogsfartøjers anløb i civile havne, blandt andet i kraft af mindre og hurtiggående gummibåde.

### **Flyverhjemmeværnet**

I lighed med *Maritime Force Protection*-enhederne opstiller flyverhjemmeværnet *Security Force*- og *Bevogtningsteams*, der er specialiseret i bevogtningsopgaver på flyvestationer. Evnen til at operere i luftrummet genereres i kraft af værnets otte enmotors Cessna-fly, men grundet flyets rækkevidde og hastighed har kapaciteten begrænset evne til at støtte flyvevåbnet ved blandt andet havmiljøovervågning.<sup>44</sup> Desuagtet de flyvende enheders begrænsninger har værnet ydet 40.306 mandtimer relateret til flyvende indsats i 2011 – fordelt på 108 aktiviteter.<sup>45</sup>

### **Hærhjemmeværnet**

Den største del af hjemmeværnet er hærhjemmeværnet, der varetager de fleste landbaserede indsatser. Opgavespektret spænder fra hjælp til det kommunale beredskab til de facto militære indsatser for hæren i krigszoner. De internationale opgaver i Afghanistan og Kosovo dækker hærhjemmeværnets traditionelle kerneopgave – bevogtning af militære installationer under forhøjet beredskab.<sup>46</sup> Værnet opstiller endvidere forskellige militære specialer og enheder.<sup>47</sup> Disse enheder kan udover deres militære opgaver, som alle øvrige af værnets frivillige militære enheder, anvendes i forbindelse med *militær hjælp til civile myndigheder*. Den hjælp drejer sig bl.a. om hjælp ved naturkatastrofer, oversvømmelser, afspærring af gerningssteder, trafikregulering og sneberedskab.<sup>48</sup> Største bruger af hærhjemmeværnet er politiet, hvor værnets politikompagnier blev indsat alene til trafikregulering i 1.152 tilfælde i 2011.<sup>49</sup> I beredskabsmæssig sammenhæng opstiller værnet, under Hærens Operative

Kommando, det nationale militære sneberedskab i perioden 1. november til 31. marts, hvor der leveres støtte til ambulancekørsel og øvrige transportopgaver for civilsamfundet. Ved fx naturkatastrofer og oversvømmelser kan transportkapaciteten bidrage til evakuering og information og personlig kontakt til de berørte i et hændelsesområde. En anden gren af hærhjemmeværnet er virksomhedshjemmeværnet, som beskæftiger sig med beredskabsmæssig koordination, uddannelse og samarbejde på virksomheder, der driver vital infrastruktur, for at sikre en videreførelse af virksomhedens funktion i forbindelse med ekstraordinære hændelser. På den måde integreres virksomheden i det samlede beredskab, hvorved samfundets robusthed øges.

### **Opstilling og uddannelse**

Forudsætningen for at kunne bidrage til løsningen af de opgaver, hjemmeværnet er pålagt, er opstilling og uddannelse. Forud for støtten til forsvaret eller civilsamfundet gennemgår den enkelte frivillige funktions- og enhedsrelevante uddannelser – foranstaltet af hjemmeværnet. Hjemmeværnstjenesten indledes med et uddannelsesforløb på højst tre år, hvor den grundlæggende og lovpligtige uddannelse på ca. 250 timer skal gennemføres.<sup>50</sup> Efter grunduddannelsen indgår den frivillige i værnets aktive struktur, hvor der årligt skal forrettes minimum 24 timers tjeneste. Personel, der ikke forretter den påkrævede tjeneste, overføres til værnets reserve og modtager ikke tilbud om yderligere uddannelse. Personel i den aktive struktur kan derimod, alt efter ønske og evner, gennemføre relevante kurser.<sup>51</sup>

### **Det danske hjemmeværn – opsummering**

Samlet set spiller hjemmeværnet en stor rolle – som støtte til forsvaret og i kraft af funktionen militær hjælp til civile myndigheder, hvor både beredskab og politi ofte benytter den kapacitet, hjemmeværnet hurtigt kan levere. Samtidig er en afgørende pointe, at hjemmeværnet er resultatet af specifikke danske forhold – og værnet har sin helt egen identitet og historie som en vigtig del af den samfundsmæssige forankring af forsvaret og forsvarsviljen. Det viser sig i værnets lovgrundlag, der udstikker rammerne for værnets militære opgaver såvel som selve den militære organisering. Efter den kolde krig har værnet imidlertid udviklet sine funktioner til i høj grad at støtte det civile samfund, der kan trække på både det materiel og det frivillige, men organiserede og uddannede, mandskab, værnet leverer til støtte for sektoransvarlige myndigheder i det danske beredskab. Derudover er hjemmeværnets geografiske spredning og personalemæssige reserve – ofte med lokalkendskab – et godt udgangspunkt for hurtigt at kunne levere en ofte mandskabstung indsats.



Endvidere er en vigtig pointe, at organiseret og uddannet mandskab – selv på frivillig basis – ikke er omkostningsfrit. Den frivillige hjemmeværnsmand (m/k) kan, alt efter omstændighederne, modtage forskellige former for kompensation under både indsættelse og uddannelse, og den indsats, der leveres – ofte med kort varsel – kræver også forståelse og fleksibilitet hos både familie og arbejdsgiver. Endvidere kræver organiseringen af en så stor og ofte specifikt uddannet kapacitet en veluddannet og fastansat lønnet medarbejderstab såvel som bygninger og træningsarealer. Endelig er der også udgifter forbundet med anskaffelse, drift og vedligeholdelse af det materiel, der anvendes i løsningen af opgaverne – civile såvel som militære.

Det ovenstående viser flere områder, hvor hjemmeværnet kan inspirere til en styrkelse af det frivillige beredskab i Grønland og forswarets opgaveløsning. Hjemmeværnets funktion, opgavekompleks og organisering anvendes derfor som udgangspunkt for diskussionen på de to workshops. Forholdene, opgaverne og historien i Grønland er imidlertid afgørende anderledes. Derfor er en vigtig målsætning at diskutere, hvordan man kan lade sig inspirere af eksisterende praksis, og hvilke afgørende forskelle der eksisterer. Den diskussion førte på de to workshops til en bredere diskussion af, hvordan frivillighed kan organiseres. På den baggrund diskuterer det følgende derfor generelle betingelser for frivillighed.

### **Generelle observationer om frivillighed**

Med udgangspunkt i det danske hjemmeværn og diskussionerne på de to workshops beskæftiger det følgende sig med en række generelle elementer med betydning for organiseringen af frivillige. Flere internationale undersøgelser har undersøgt gevinsterne ved at inddrage frivillige organisationer i beredskabsplanlægning, fx i forbindelse med katastrofeberedskab og redningsarbejde. Disse undersøgelser viser, at inddragelse af frivillige og af frivillige organisationer højner statslige institutioners parathed og robusthed. Herudover skabes en samarbejdskultur imellem statslige og frivillige institutioner. Dette bidrager til at opretholde et effektivt beredskab.<sup>52</sup>

Det følgende afsnit redegør først for forudsætningerne – hvad kræver organisering af frivillighed? Dernæst diskuterer afsnittet typer af opgaver, og hvad de betyder for de frivilliges deltagelse. Endelig beskriver afsnittet et kontinuum, med hensyn til hvordan opgaveløsningen kan organiseres fra helt frivillige til almindeligt fastansat personel, og hvilke fordele og ulemper der er på spil i det kontinuum.

## Forudsætninger

Frivillig opgavevaretagelse afhænger af fire ting – *personel, materiel og uddannelse* samt *organisation*. Først – og afgørende – er tilstedeværelsen af et tilstrækkeligt antal personer, der er indstillede på aktivt at anvende deres fritid til fordel for samfundet. Den tilstedeværelse er igen betinget af blandt andet tradition, motivation og befolkningsgrundlag. Ikke mindst traditionen og befolkningsgrundlaget udgør to afgørende forskelle mellem det danske hjemmeværn og betingelserne for organisering af frivillighed i Grønland. Netop det store antal medlemmer i hjemmeværnet – næsten lige så mange som befolkningen i Grønland – er forudsætningen for, at hjemmeværnets konstant høje beredskab kan opretholdes. Med en spredt og lille befolkning er der en åbenbar risiko forbundet med at udvikle eller opretholde en bæredygtig frivillig organisation – især, hvis opgaverne kræver særlige kompetencer, er tidskrævende, tidskritiske eller på anden vis har store omkostninger for de frivillige. Samtidig viser undersøgelser af det danske hjemmeværn, at mange frivillige melder sig på opfordring fra andre allerede engagerede, og eksistensen af en ordning har dermed en selvforstærkende effekt.<sup>53</sup> Endelig påpegede flere workshopdeltagere, at en særlig dansk foreningskultur også spiller en rolle for rekrutteringen. Omvendt blev det ligeledes bemærket, at den grønlandske befolkning aktivt og med interesse støtter beredskabet ved begivenheder, der kræver hjælp fra civilsamfundet. De mange frivillige brandmænd i Grønland understøtter denne betragtning. Det støtter samtidig en generel antagelse om, at tilslutningen til en frivillig organisation afhænger af den relevans, organisationens opgaver har for den enkelte person, og den mening og eventuelle status, indsatsen giver lokalt.

For det andet afhænger etableringen af en frivillig organisation både af, at det materiel, som løsningen af opgaven kræver, er til stede, og af, at de frivillige har den nødvendige uddannelse til at betjene materiellet. Begge dele fungerer begrænsende for, hvilke opgaver der kan løses baseret på frivillighed. Udover den økonomiske investering i materiellet sætter frivillighed også begrænsninger for, hvilket uddannelsesniveau der kan opnås i forhold til at betjene højt specialiseret materiel til højt specialiserede opgaver. Der er begrænsninger for, hvor meget tid man kan forvente, frivilligt personale vil stille til rådighed for træning og uddannelse. Det samme gør sig gældende i forhold til vedligeholdelse af materiellet, såfremt den del af arbejdet også udføres på frivillig basis – det kræver også uddannelse at vedligeholde, ligesom selve vedligeholdelsesarbejdet kræver tid.

Endvidere skal disse ting sættes i forhold til, at selve uddannelsen af de frivillige, ud over deres egen tid, også kræver investering i det personale, der skal forestå

uddannelsesaktiviteterne. Omvendt kan – og bør – organiseringen af de frivillige så vidt muligt trække på og udnytte eksisterende kompetencer – ikke mindst lokalkendskab. Materiel og uddannelse er altså afgørende faktorer for, hvilke opgaver der kan løses på frivillig basis.

Endelig kræver frivillighed, som eksemplet med det danske hjemmeværn viser, organisatorisk forankring – og den organisering kræver også ressourcer. Afgørende er det derfor også, om den effekt, man forventer at kunne opnå, er forenelig med den investering i struktur, der er nødvendig. For det danske hjemmeværn gælder fx, at der er ca. en fastansat for hver 100 frivillige. Men hjemmeværnet kan på den ene side alene i kraft af sin størrelse udnytte betydelige stordriftsfordele og på den anden side støtte sig til sin forankring i forsvaret. Tilsvarende vil det for organiseringen af nye frivillige tiltag i Grønland være hensigtsmæssigt at overveje indlejring i eksisterende organisationer, der er til stede i Grønland, så deres kompetencer og ressourcer kan udnyttes.

### **Opgavetyper**

Med hensyn til de opgaver, der overdrages til en frivillig organisation, er det for det første centralt, at de i deres natur må give mening og være af interesse for den enkelte og kære sig om områder, der anses som vigtige. Derudover, og mere specifikt, kan man skelne mellem tre forskellige typer af opgaver – information, beredskab og drift. Hver udgør de forskellige ambitionsniveauer for inddragelse af frivillige i opgaveløsningen og for kravene til, hvad og hvor konsistent den frivillige organisation skal levere.

Der er mange eksempler på, at civilsamfundet på forskellig vis kan støtte myndigheder ved at overdrage information – og at myndigheder med fordel kan arbejde på at organisere, systematisere eller opkvalificere indhentningen af den information, som samfundets borgere opnår igennem deres almindelige aktiviteter. Søværnets kampagne blandt danske lystsejlere for at øge opmærksomheden omkring og systematisere indsamlingen af meldinger om maritime miljøovertrædelser er et godt eksempel på, hvordan frivillighed organiseres til at støtte en myndighed i løsningen af dens opgaver. Ordningen kaldes ”Stop Olien” og går konkret ud på, at erhvervssejlere har pligt til at indberette, hvis de observerer olie eller kemikalier i danske farvande. Til det formål er oprettet en direkte døgnlinje til SOK, hvortil olieobservationer kan meldes. Endvidere kan lystsejlere melde sig som havmiljøvogtere. Dette indbefatter, at lystsejleren årligt får tilsendt en vimpel med SOK’s telefonnummer, der kan veje over fartøjet og signalere, at der bliver holdt øje med ”oliesyndere”, og dermed har et præventivt sigte. Ideen er endvidere, at lystsejleren anvender telefonnummeret til at

alarmere SOK ved eventuel mistanke om oliespild fra et fartøj i farvandene omkring Danmark.<sup>54</sup>

Et tilsvarende – og selvorganiserende – eksempel er Dansk Ornitologisk Forenings rolle i at overvåge danske fuglebestande, som skaber vigtig viden til brug for Skov- og Naturstyrelsens kortlægning af danske fuglebestande.<sup>55</sup> Sådanne eksempler på systematiseret informationsindhentning er forholdsvis ukomplicerede og kræver forholdsvis få ressourcer at organisere – de baserer sig i høj grad på aktiviteter, civile allerede foretager sig, og de skaber et bedre vidensgrundlag for løsningen af vigtige samfundsmæssige opgaver.

Mere krævende bliver det frivillige arbejde, hvis det indgår i det egentlige beredskab, og derved – ved uforudsete eller alvorlige begivenheder – deltager i selve opgaveløsningen, som fx en frivillig grønlandsk brandmand eller det danske hjemmeværn. Det stiller andre og større krav til den frivillige om at tilsidesætte fritids- eller arbejdsaktiviteter og kræver samtidig investering i trænings- og uddannelsesaktivitet, for at den frivillige er i besiddelse af evnerne til meningsfuldt at kunne varetage opgaven. Dermed stiger kravene til organiseringen også. Det gælder specielt, hvis den frivillige indsats indgår i det almindelige beredskab, og den myndighed, der modtager støtten, derfor planlægger ud fra en forventning om, at den frivillige kapacitet er til rådighed. Det er fx tilfældet for hjemmeværnet, hvis resultatkontrakt med Forsvarsministeriet udstikker klare mål for, hvor meget, til hvad og hvor hurtigt hjemmeværnet skal kunne levere. Et eksempel på dette er marinehjemmeværnet, der, i tråd med resultatkontrakten, konstant har to fartøjer på en times beredskab. Deltagelse i et beredskab kræver altså høj grad af fleksibilitet fra de frivilliges side, og en form for kompensation i forhold til fx tabt arbejdsfortjeneste er almindelig til gengæld for den tidskritiske og fleksible indsats, der leveres.

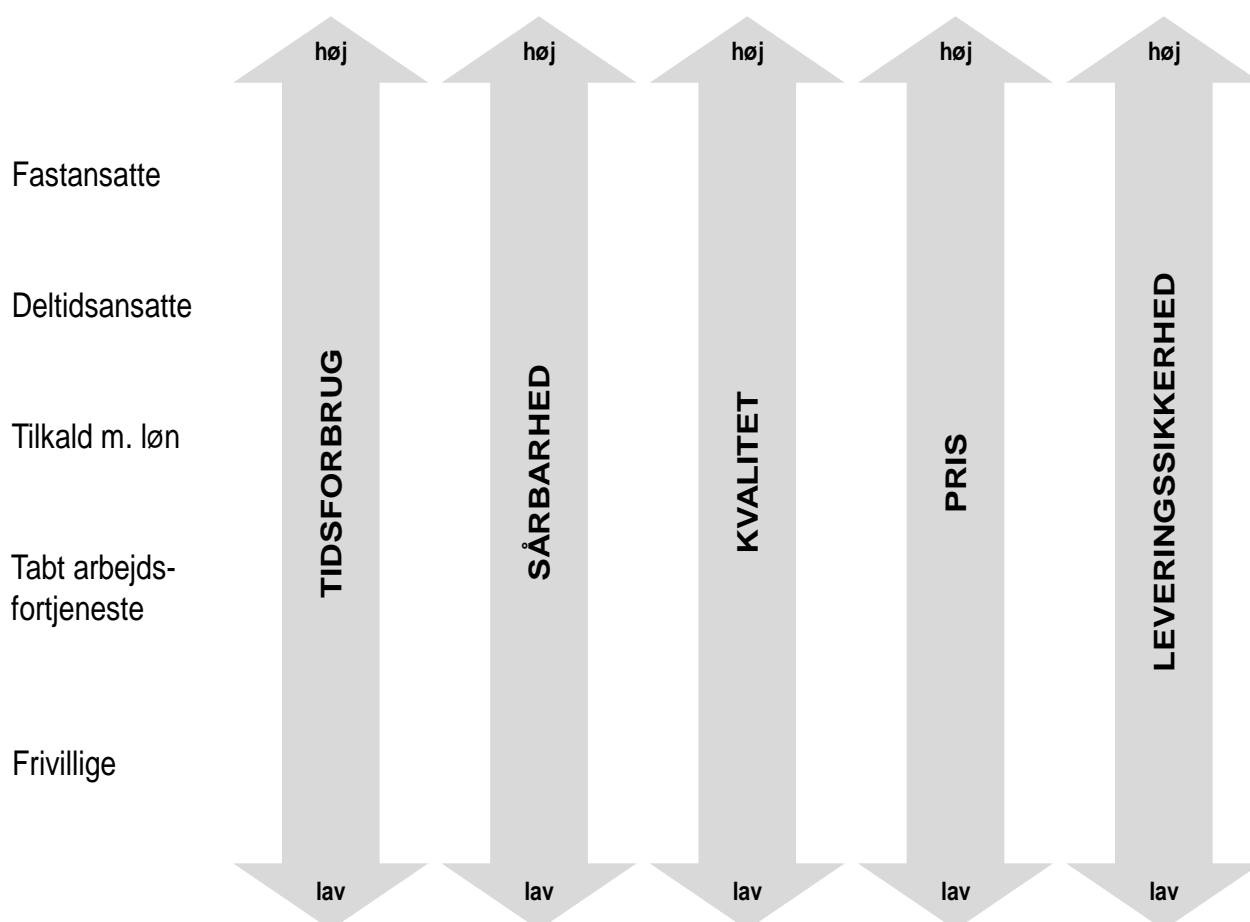
Det mest krævende for den frivillige organisation er, hvis man i sin støtte til andre myndigheder påtager sig egentlige driftsopgaver. Det stiller store krav til de frivillige, og det går delvist imod den ånd, der ofte er drivkraften for – afhængigt af opgavens tyngde – kontinuerligt at varetage ofte rutineprægede opgaver. Deltagelse i ekstraordinære begivenheder, hvor støtte til myndigheder har umiddelbar effekt og værdi, er mere attraktiv end at bidrage til almindelige opgaver. Derfor er det ofte en udfordring at rekruttere frivilligt personale til at bidrage til løsning af driftsopgaver, selv med økonomisk kompensation.

### **Frivillig-fastansat-kontinuummet**

De to foregående afsnit udfolder en række tanker om, hvordan frivillighed kan organiseres og støtte myndighedsudøvelse. For det første med udgangspunkt i, hvordan det danske hjemmeværn er organiseret. For det andet ved, på baggrund af diskussionerne på de to workshops, at fremdrage nogle generelle betragtninger om frivillighed. For det første skal en række forudsætninger være til stede – frivillige, uddannelse, materiel og organisering. For det andet skal man overveje, hvilke opgavetyper der egner sig til at blive løst frivilligt. Information, beredskab og drift forudsætter hver især forskellige ambitionsniveauer for det frivillige arbejde.

En sidste generel pointe er, at det er centralt ikke at se frivillige og fastansatte som to binære modpoler, men som to endepunkter i et kontinuum, med hensyn til hvordan en opgave kan løses og organiseres. Det ovenstående viser, at hjemmeværnet i visse tilfælde kan udbetale kompensation til sine frivillige. Det samme gør sig gældende, når civile deltager i redning og eftersøgning i Grønland. Derfor giver det ikke mening kun at overveje inddragelsen af enten frivillige eller fastansatte. I stedet bør man mere bredt se på forskellige hybride måder at organisere tilknytningen af det personale, man benytter – afhængigt af opgave og ressourcer. Den nedenstående figur viser, hvordan et kontinuum mellem frivillighed og fastansættelse giver mulighed for at overveje og afveje fordele og ulemper ved forskellige organiseringsformer overfor hinanden og dermed vælge den løsning, der passer til de forudsætninger, der er til stede, de forhåndenværende ressourcer og opgavens karakter.

Figur 2: Frivillig-fastansat-kontinuummet



Figuren viser, hvordan man både kan og skal afveje forskellige hensyn i organiseringen og løsningen af en given opgave. Der er fordele og ulemper ved alle ordninger. En rent frivillig ordning som Stop Olien er på den ene side billig og baserer sig på et relativt lille tidsforbrug hos den enkelte, og i kraft af en stor volumen er ordningen ikke sårbar. På den anden side er kvaliteten og leveringssikkerheden nødvendigvis mindre, end hvis opgaven løses med fastansat personale, som omvendt vil udgøres af få men veluddannede personer og gøre det muligt at løse mere komplicerede opgaver. De fordele og ulemper ved, hvordan en indsats organiseres – i relation til opgavens karakter – skal afvejes i relation til de ressourcer, der er til stede. Ofte vil en form for hybridordning give den bedste fordeling af fordele og ulemper. De forskellige dimensioner i figuren kan bruges som generel inspiration i forhold til en eventuel videre dimensionering af frivillig organisering.

## **Del 2: Frivillighed og forsvar i Grønland**

Med en beskrivelse af forswarets opgaver i Grønland og de udfordringer, den øgede aktivitet forventes at medføre, en beskrivelse af det danske hjemmeværn samt en diskussion af de generelle betingelser og overvejelser, man skal tage i betragtning ved organisering af frivilligt arbejde, følger herefter en redegørelse for de specifikke diskussioner og tanker, der blev drøftet på de to workshops. På den baggrund afsluttes med en række af konkrete ideer.

### **Analyse af indsamlet empiri: Workshops og konkrete ideer**

Helt overordnet gav de to workshops og diskussionerne på dem klart og positivt udtryk for behovet for videre at undersøge mulighederne for nye måder at tænke forswarets opgaveløsning i Grønland på, ikke mindst ved en øget involvering af det grønlandske samfund. Der var samtidig et generelt ønske om en tættere tilknytning mellem forsaret og samfundet i Grønland, og ofte udtryktes ønske om, at former for frivillighed samtidig kunne understøtte dette ønske. Paradoksalt udtryktes der samtidig en vis skepsis over for en væbnet organisation, som det blev påpeget, for mange ville føles fremmed og ikke særlig meningsfuld. Måske netop det paradoks udgør et argument for, at et øget kendskab til forswarets rolle og funktion vil være en gavnlig sideeffekt af ordninger – fx frivillige – hvor civilsamfundet bidrager til forswarets opgaveløsning. En tredje generel observation fra de to workshops, som er vigtig for det nedenstående, er, at der i Grønland allerede eksisterer et antal ordninger, der i højere eller mindre grad baserer sig på frivillighed som organiserende princip for støtte til det civile beredskab. Det er vigtigt, at disse tænkes ind i eventuelle nye initiativer, og at de gode betingelser for samarbejde og synergi mellem de forskellige myndigheder fastholdes og udvides.

Den indledende undersøgelse af opgavekomplekset i Grønland og resultaterne fra de to workshops, i henholdsvis København og Nuuk, har afdækket, at mulighederne for en større integration af befolkningen i opgaveløsningen generelt er betinget af fire parametre. De fire parametre er: opgavens karakter, organisation, uddannelse og eventuelle implikationer. Den følgende analyse behandler derfor de identificerede muligheder ud fra disse parametre. Det generelle resultat af de to workshops viste en tendens til, at en større integration af det grønlandske samfund ikke bør begrænses snævert til støtte af forswarets opgaver, men at der i videst muligt omfang bør afsøges muligheder for at skabe robusthed inden for hele opgavespektret i det samlede grønlandske beredskab. De konkrete muligheder, der fremkom på de to workshops, behandles hver for sig i det nedenstående.

## **SAR (maritim)**

Arktisk Kommando leder i øjeblikket maritim SAR ud fra en prioritering af fartøjer, der er til rådighed, øvrige opgaver og risici i et kæmpe ansvarsområde under arktiske forhold. Denne myndighedsudøvelse står dog ikke alene, idet Grønlands Politi i stort omfang gennemfører SAR i lokale farvande med assistance fra lokale ad hoc-chartrede fartøjer. Endvidere eksisterer der tilsyneladende en grad af selvhjælp, hvor fangere, fiskere mv. medvirker i forskellige former for SAR for hinanden – uden at involvere eller orientere sektoransvarlige myndigheder. Med andre ord er SAR i Grønland en opgave, der allerede løses på flere niveauer og rutinemæssigt støtter sig til inddragelse af samfundets ressourcer. Samtidig var et gennemgående indtryk fra de to workshops, at SAR og sikkerhed til søs er et område, der har stor betydning og bevågenhed lokalt, og et område, der kan styrkes. Dermed må et muligt udviklingspotentiale findes i en styrkelse af det eksisterende system med henblik på at skabe en højere grad af robusthed, kapacitet og informationsdeling i SAR-beredskabet. Styrkelsen kan således enten ske som en forøgelse af dedikerede SAR-kapaciteter eller en højere grad af organisering eller strukturering af civilsamfundets bidrag – eller en kombination heraf.

På baggrund af diskussionerne på workshopperne synes den organisering, der vil give den højeste grad af sikkerhed for SAR-beredskabet, at kunne findes i en normering og opstilling af fartøjer, der er dedikeret til formålet, og som i et vist omfang kan bemannes og indsættes på frivillig basis som eksempelvis marinehjemmeværnet i Danmark, og som kan støtte den eksisterende ad hoc-inddragelse af civile fartøjer og således styrke det samlede beredskab. Eksistensen af et sådant fartøj ville også kunne være til nytte i andre sammenhænge – fx som platform for politiet, som det kendes i Danmark. Imidlertid kræver denne løsningsmodel et højt niveau af frivilligt engagement, idet opgaverne ikke alene begrænser sig til selve den operative indsættelse, men også fordrer et anseeligt omfang af vedligeholdelse og anden logistik – samt et omfangsrigt uddannelsesregime til at understøtte disse opgaver. Dermed er løsningen betinget af, at der oprettes og forankres en organisation ved en sektoransvarlig myndighed med den nødvendige faglige ekspertise inden for feltet. Samtidig skal denne organisation have forudsætningen for at hverve personer, der kan afse den nødvendige tid til den omfangsrige frivillige indsats. Tilsammen peger disse elementer på, at en sådan model sandsynligvis kun kan implementeres og opretholdes i Nuuk eller byer med stort hvervegrundlag (fx Sisimiut og Ilulissat), medmindre løsningsmodellen udvides til en delvis professionel struktur, hvor personellet i et vist omfang honoreres<sup>56</sup> for både den operative og den forudsætningsskabende indsats. Fordelen ved denne løsningsmodel er, at den ansvarlige



myndighed kan indregne den ekstra kapacitet i prioriteringen af opgaver, og disse kapaciteter vil – afhængigt af uddannelsesniveau og kvaliteten af materiellet – endvidere i højere grad kunne anvendes uden for litorale farvande end mindre, ad hoc-chartrede lokale fartøjer. En anden udfordring ved denne model er, som diskuteret i afsnittet om det danske hjemmeværn, identificeret i risikoen for, at en frivillig indsats, der får karakter af rutineopgaver for en sektoransvarlig myndighed, kan betyde vigende tilslutning fra det frivillige niveau.

En mindre markant ændring af den eksisterende praksis inden for SAR kan udmøntes i en form af en generel borgeruddannelse for sejlere, hvorunder der informeres om principperne i koordinerede SAR-operationer. Samtidig kan denne borgeruddannelse indeholde en række informationer om, hvorledes man kan forbedre sine overlevelsesmuligheder ved havari eller lignende, for derigennem at lette selve SAR-operationernes gennemførelse<sup>57</sup>. Selve modellen med borgeruddannelse kan endvidere udvides og styrkes, såfremt der gennemføres lokale øvelser, således at praksis for koordinerede SAR-operationer er afprøvet og evalueret. Dette skal ses i sammenhæng med, at Arktisk Kommando har et ganske begrænset antal fartøjer i forhold til ansvarsområdets udstrækning, hvorfor muligheden for at agere ”on scene coordinator” ved en SAR-operation ofte vil være betinget af en, ofte tilfældig, fysisk placering tæt på stedet for havariet. Endelig – og generelt – vil øget inddragelse af civilsamfundet bidrage med ofte afgørende lokalkendskab og endvidere kunne medvirke til at reducere de sproglige udfordringer, der kan risikere at komplicere kommunikationen mellem de forskellige deltagere i en konkret redningsaktion. Foruden mulighederne i forbindelse med informations-, uddannelses- og øvelsesregimet findes yderligere en model til styrkelse af det eksisterende system, idet der som en overbygning på det kan implementeres en fast struktur, hvorunder der på forhånd laves samarbejdsaftaler med lokale fartøjer og fartøjsførere – der både forpligter sig til at deltage i øvelsesregimet og samtidig forpligter sig til at deltage i reelle SAR-operationer efter anmodning fra sektoransvarlig myndighed. Derved styrkes både indsættelseshastigheden i det frivillige beredskab og kvaliteten i selve indsatsen. Da de fleste fartøjsførere imidlertid er selvstændige erhvervsdrivende, vil sidstnævnte model med stor sandsynlighed skulle implementeres med økonomisk compensation ved aktivering – og ikke kun med betaling for brændstofforbrug mv., men også en form for tabt arbejdsfortjeneste<sup>58</sup>.

## **SAR (land)**

Den allerede eksisterende praksis for redning på land er forankret hos politiet, hvor der i vid udstrækning anvendes assistance fra det frivilligt organiserede brandvæsen i Grønland. Evnen til at udføre landbaseret SAR er yderligere forstærket i kraft af en fjeldredderuddannelse for de deltidsansatte brandmænd. På de to workshops var der ingen indikationer på, at denne praksis ikke fungerede optimalt, givet de tilstedeværende ressourcer. Udviklingspotentialet må derfor ligge i en understøttelse af den nuværende struktur – eventuelt med udvidelse af tilbud om fjeldredderuddannelsen til en bredere del af befolkningen, der således kan indgå i en frivillig støttestruktur.

## **Suverænitetshævdelse**

På begge workshops diskuteredes endvidere grønlandsk deltagelse i suverænitetshævdelse ved Siriuspatruljen i Nordøstgrønland. Det er klart, at der i store dele af den grønlandske befolkning eksisterer en ekspertise inden for, hvordan man færdes og overlever i arktiske egne. De to workshops viste dog også, at denne disciplin ikke er den eneste forudsætning for under de gældende vilkår at gennemføre suverænitetshævdelse som en del af Siriuspatruljen. Opgavespektret indbefatter også, at Siriuspatruljen foretager myndighedsudøvelse på vegne af politimesterembedet, hvorfor frivillig deltagelse i denne del af arbejdet vil kræve yderligere uddannelse. Endvidere blev det påpeget, at kun ansatte i forsvaret umiddelbart kan forestå væbnet myndighedsudøvelse. Derfor vil inddragelse af frivillige i denne opgave kræve lovændringer. Omvendt er tjenesten ved Siriuspatruljen ikke kun baseret på selve patruljeopgaverne, men i lige så høj grad forberedelserne til patruljerne, vedligeholdelses- og logistikopgaver. Her kan frivillige støtte uden at udøve væbnet myndighedsudøvelse. Om støtte til Siriuspatruljen igennem frivillige grønlandske slædepatruljer vil føre til en signifikant optimering af den eksisterende opgaveløsning, er et åbent spørgsmål. Det vil under alle omstændigheder kræve ny lovgivning. Men der findes, udover suverænitetshævdelse, områder, hvor frivillig støtte kunne inddrages. Hvad der derimod er åbenbart, er, at inddragelse af grønlandske borgere kan medvirke til en højere grad af integration mellem forsvaret og civilbefolkningen. Under alle omstændigheder er mulighederne betinget af et regelsæt og en organisatorisk ramme, der også kan indebære, at grønlændere, der ikke er fuldtidsansat i forsvaret, i perioder kan varetage suverænitetshævdelse. En anden mulighed, hvis det prioriteres politisk, er at udvide suverænitetshævdelsen på land til andre dele af det grønlandske landterritorium end Nationalparken i Nord- og Østgrønland – her kan man igen overveje former for frivillighed eller andre hybridordninger. For en sådan rent militær opgave – i tilknytning til, som

udvidelse af eller som komplement til Siriuspatruljen – vil 'Canadian Rangers' være en oplagt ordning at lade sig inspirere af. Deres hovedopgaver er netop at bidrage til suverænitetshævdelses- og overvågningsopgaver samt støtte det canadiske forsvars operationer med lokal viden og ekspertise såvel som at støtte civilsamfundet i tilfælde af kriser og ulykker.<sup>59</sup>

### **Miljø**

Et vigtigt og højt profileret emne på begge workshopper var risikoen for, at et højere aktivitetsniveau i de grønlandske farvande og på grønlandsk landterritorium vil kunne medføre nye og større udfordringer for miljøberedskabet. En – potentielt katastrofal – påvirkning af det skrøbelige arktiske miljø bliver større med større aktivitet i området. Problematikken er overordnet opdelt i henholdsvis detektering og bekæmpelse af forurening. I førstnævnte tilfælde gennemføres overvågning i stort omfang af forsvarrets maritime og flyvende enheder. Men henset til de enorme geografiske afstande i farvandene omkring Grønland synes denne opgaveløsning at kunne optimeres yderligere. Her blev der blandt andet foreslået en meldeordning for både erhvervs- og fritidssejlere – analog med havmiljøvogterordningen, som Søværnets Operative Kommando har implementeret i Danmark. Endvidere blev der på workshopen i Grønland argumenteret for, at en sådan meldeordning ligeledes kunne anvendes fra land, hvor eksempelvis fritidsornitologer kunne melde om eventuelle observerede olieudslip langs kysten. Disse forslag havde bred opbakning i hele deltagerkredsen på workshopperne, idet det samtidig blev påpeget, at der var en generelt positiv holdning til at beskytte miljøet i den grønlandske befolkning, og mange udtrykker bekymring over miljøkonsekvenserne af fx øget minedrift. Forudsætningen for succes er således primært, at de rette informationer om en sådan meldetjeneste tilflyder det ønskede segment. Generelt var der konsensus om, at en form for organiseret men frivillig informationsordning burde være praktisk gennemførlig med et relativt begrænset ressourceforbrug.

For så vidt angår det andet element i miljøindsatsen, er selve bekæmpelsen af en forurening til havs baseret på, at miljøskibe sejles fra Danmark til det arktiske område – eller at forureneren selv er i besiddelse af de kapaciteter, der er nødvendige for at kunne bekæmpe egen forurening. I sagens natur er disse forhold risikofyldte og giver en lang responstid, hvorunder den eventuelle forurening kan udvikle sig til et større problem. Det peger således på, at indsatsen til imødegåelse af en forurening kan optimeres ved at have adgang til materiel, der anvendes til en initial inddæmning mv. Såfremt dette materiel skal kunne

anvendes af et frivilligt beredskab, fordrer det både et fartøj, der kan medbringe materiellet (eksempelvis flydespæringer), og uddannelse og træning i anvendelse af materiellet. Akilleshælen ved et sådant fartøj er analog med den tidligere nævnte problematik for fartøjer til maritim SAR. Ses der derimod på beredskabet i land, blev der på workshoppen i Grønland givet udtryk for, at det allerede eksisterende ”fugleberedskab” i forbindelse med et eventuelt olieudslip nok var til stede, men manglede de nødvendige redskaber. Dermed er det indikeret, at selvom der er gjort tanker om et sådant beredskab, vil det næppe kunne indsættes hurtigt, medmindre der eksisterer en beredskabsplan for relativt hurtig tilvejebringelse af det nødvendige materiel.

### **Frivillig platform**

En generel observation på baggrund af blandt andet workshopperne var det danske marinehjemmeværns evne til at virke som en maritim platform for en række sektoransvarlige myndigheder. Her anvendes marinehjemmeværnet blandt andet af SKAT ved aktiviteter, der er rettet mod skibe. Såfremt man i Grønland har fartøjer med frivillig besætning eller formaliserede samarbejdsaftaler med lokale fartøjer, kan dette tale for en analog anvendelse i grønlandske farvande. Herved kan fx Grønlands Politis kuttere frigøres til andre opgaver, eller løsningen af eksisterende opgaver kan styrkes. Det bør dog understreges, at myndighedsudøvelsen i denne model ligger ved den sektoransvarlige myndighed. Normalt foretages den egentlige inspektion – hvis det er det, der er tale om – af en embedsmand. Denne løsning kan bidrage til toldinspektion, fiskeriinspektion og andre former for inspektion og kontrol. Endvidere medvirker en frivillig platform også til at øge myndighedernes generelle tilstedeværelse.

### **Uddannelse generelt**

Uddannelse var et vigtigt tema på begge workshops – af frivillige såvel som med henblik på at styrke mulighederne for, at grønlandere kan opnå en professionel karriere i forsvaret. I forhold til at rekruttere grønlandske borgere blev det pointeret, at, udover manglende sproglige kompetencer, udgør afstand til uddannelsesstedet ofte en vigtig begrænsning. For at imødegå denne begrænsning, eller i det mindste reducere dens betydning, peger rapporten – og diskussionerne på de to workshops – på, at man i styrkelsen af uddannelsesindsatsen bør anvende en decentral uddannelsesstruktur, hvor uddannelse gennemføres så tæt på borgerens bopæl som muligt. En mulighed for at lette betingelserne for hvervning, der med fordel kan overvejes, er en decentralisering af søværnets konstabeluddannelse – fra Danmark til Grønland og til søværnets sejlede enheder. Omvendt peger specialiseret uddannelse med

forventelig lav uddannelsesfrekvens på en mere centraliseret uddannelse – da det ud fra en generel betragtning ikke er effektivt at gennemføre uddannelse med et stærkt begrænset deltagerantal. Dette perspektiv understøttes endvidere af de to workshops, hvor der var en række fortalere for, at der kunne opnås en synergieffekt og sammenhængskraft ved at etablere en samlet uddannelsesfacilitet for de uddannelser, der i givet fald skulle udbydes som et led i en støttestruktur til det grønlandske samfund – men også sammen med uddannelsen af henholdsvis grønlandske politibetjente<sup>60</sup> og alt efter omstændighederne søværnets grønlandske konstabler. En samling af de uddannelser, der knytter sig til samfundets beredskab, vil dels styrke de enkelte uddannelser og dels kunne fungere som et videnscenter, der ud over fortsat at uddanne fastansat og professionelt personale vil kunne udbyde en række kortere og specifikke kurser rettet mod at opkvalificere de forskellige frivillige bidrag til samfundets beredskab. Endvidere vil et sådant uddannelsescenter kunne medvirke til generelt at styrke integration mellem sektoransvarlige myndigheder og befolkningen i Grønland. Dette indikerer, at såfremt rekrutteringspotentialer i den grønlandske befolkning skal realiseres i fuldt omfang, må det samtidig betyde, at færrest mulige uddannelsesaktiviteter placeres i Danmark.

Tilsammen har de ovenstående afsnit vist, at der er mange forskellige elementer, man kan overveje i udbygningen af det frivillige beredskab og af den frivillige støtte til forsvaret. Samlet set taler forholdene i Grønland ikke for en direkte applikation af den danske hjemmeværnsmodel. Derimod er det blevet gjort tydeligt klart, at der i vid udstrækning er mulighed for at forstærke og udbygge allerede eksisterende strukturer ved at overveje – eller lade sig inspirere af – forskellige modeller for inddragelse af frivillige. Dermed er der ikke tale om en egentlig væbnet organisation, men om, at man i det videre arbejde med fordel kan overveje en slags beredskabskorps, der er bundet sammen af mere eller mindre formaliserede strukturer, med henblik på at styrke robustheden i det samlede beredskab – samt at medvirke til en større sammenhængskraft mellem befolkningen og de sektoransvarlige myndigheder i Grønland – herunder forsvaret. De forhold udelukker dog ikke, at dele af dette beredskab kan være organiseret – eller bevæbnede i forbindelse med specifikke opgaver – og være forankret i en myndighed, fx forsvaret. Dette kan udmøntes med både frivillig indsats og indsats, der kompenseres økonomisk. Den iboende risiko ved en større og mere robust støttestruktur til det eksisterende sektoransvar er, at denne kan være medvirkende til, at der skæres ned i det faste beredskab ud fra forudsætningen om, at en frivillig støttestruktur vil kunne bibringe de nødvendige ressourcer. I pågældende tilfælde vil der således være tale om en svækkelse af

det samlede beredskab, idet en frivillig indsats alene bør ses som et supplement, der kan medvirke til at styrke den eksisterende opgaveløsning. Med udgangspunkt i de foregående betragtninger og analyser oplister det følgende afsnit en række konkrete muligheder for at styrke sammenhængen mellem forsvar og civilsamfund, styrke samfundets beredskab og understøtte forsvarets opgaveløsning.

## **Konkrete muligheder**

### **Suverænitetshævdelse**

Grønlandske borgere med erfaring og ekspertise i at bevæge sig i ekstreme arktiske forhold kan støtte Siriuspatruljen i suverænitetshævdelse i Grønland i form af slædepatruljer i vinterperioden. Denne støtte vil kunne fungere som en udvidelse af den eksisterende kapacitet i Nordøstgrønland. Alternativt eller komplementært kan en ny ordning implementeres i andre dele af det grønlandske territorium. Udbyttet kan, udover kapacitetsforøgelsen, realiseres i form af en højere grad af integration mellem forsvaret og den grønlandske befolkning. Om der er behov for en sådan kapacitetsforøgelse eller en udvidelse af den geografiske suverænitetshævdelse i Grønland, er udelukkende et politisk spørgsmål. Endvidere vil modellen formodentlig fordrer en midlertidig ansættelse af pågældende personel eller en ændring af eksisterende regelsæt for myndighedsudøvelse, således at grønlandske borgere på frivillig basis eller på deltid kan bidrage til væbnet suverænitetshævdelse. En geografisk udvidelse af slædepatruljeaktiviteten vil endvidere medvirke til opbygningen af et mere detaljeret normalbillede af aktiviteten på det grønlandske territorium og således styrke den generelle overvågning og kontrol med aktiviteter i land.

### **Maritime fartøjer**

En implementering af en ordning med et maritimt fartøj, med frivillig besætning, vil efter omstændighederne kunne supplere og styrke sektoransvarlige myndigheders eksisterende opgaveløsning og redundans inden for SAR, miljø og farvandsovervågning som maritim platform. Et udgangspunkt for udviklingen af en kapacitet kunne være en reduceret model af marinehjemmeværnet, som indledningsvis kunne etableres som forsøgsmodel i Nuuk eller i byer med et vist befolkningsgrundlag. Denne kapacitet skal ses som en forøgelse af den kapacitet, der allerede eksisterer i kraft af politiets fire kuttere. Ideen fordrer ikke inddragelse af militære aspekter såsom bevæbning og suverænitetshævdelse, men det frivillige personel kan derimod betragtes som ambassadører for en maritim ”sikkerhedskultur” og bør i nogen grad kunne identificeres i lokalsamfundet for at skabe opmærksomhed om deres arbejde. For

så vidt angår en eventuel implementering og typen af maritime fartøjer, bør det især overvejes, om vedligeholdelsesmæssige og logistiske krav i længden kan understøttes af en frivillig organisation. Og endvidere, om opgaveporteføljen generelt er af motiverende karakter – med andre ord, om man kan rekruttere og fastholde tilstrækkeligt med frivillige. Perspektivet ved en sådan ordning er på længere sigt en højere grad af frivillighed i befolkningen til gavn for robustheden af beredskabet.

### **Miljøvogter**

Søværnets Operative Kommandos ordning med havmiljøvogtere vil relativt uproblematisk kunne implementeres med effekt for niveauet af miljøindberetninger såvel som med signalværdi over for fartøjer i farvandet omkring Grønland. I forlængelse af indsatsen for havmiljøvogtere kan kampagnen endvidere udvides til at omfatte kredsen af mennesker, der færdes i naturen på land og i kystnære områder. Perspektivet for tiltaget er både en styrkelse af den allerede eksisterende kultur om bæredygtighed og en præventiv foranstaltning i forhold til at signalere over for eksterne aktører etc., at manglende miljøhensyn kan have konsekvenser, og at bevarelse af et bæredygtigt miljø er et emne, der anses som vigtigt af en bred del af befolkningen såvel som myndighederne.

### **Beredskabsuddannelse**

En uddannelsesfacilitet i Grønland, der samler beredskabsrelaterede uddannelser, må antages at være en forudsætning for både større forståelse og integration mellem den grønlandske befolkning og sektoransvarlige myndigheder med beredskabsopgaver. Dermed synes det relevant at se på muligheden for at samplacere eventuelle frivillige uddannelser til støtte for beredskabet med uddannelse til brandmand, fjeldredder, politibetjent m.v. – samt muligheden for at gennemføre søværnets konstabeluddannelse i Grønland. Selve uddannelsesstrukturen for eventuelle frivillige grønlændere kan opbygges efter forbillede og med støtte fra hjemmeværnet i Danmark – der tidligere succesrigt har understøttet opbygningen af frivillige strukturer i Baltikum, Georgien og Djibouti på bl.a. SAR-området. Det bør derfor overvejes, om hjemmeværnet kan spille en rolle i opbygningen af en sådan uddannelsesstruktur.

### **Integration**

På trods af et på mange måder velfungerende samarbejde kan relationerne mellem dem, der deltager i det samlede beredskab i Grønland, styrkes – ikke mindst i forventningen om øgede udfordringer som følge af den øgede økonomiske aktivitet. En styrkelse af relationerne er vigtig både for at optimere og samordne planlægningen og indsatsen for sektoransvarlige myndigheder og især for at sikre, at civile virksomheder har den fornødne parathed i

ekstraordinære situationer. I særdeleshed må det forudses, at en øget mængde af internationale virksomheder, der opererer på grønlandsk territorium, vil medføre et øget behov for vejledning i beredskabsplanlægning – men også tilføre øgede private kapaciteter, det samlede beredskab bør kunne udnytte og trække på i forbindelse med en hændelse. Dette kunne forankres i en form for ”videnscenter” med speciale i planlægning og øvelse af beredskabsmæssig karakter. Et sådan ”videnscenter” eksisterer i Danmark i form af virksomhedshjemmeværnet, hvis primære opgave er støtte og uddannelse af virksomheder, der har indgået en samarbejdsaftale med hjemmeværnet, og som driver eller på anden måde beskæftiger sig med samfundets kritiske infrastruktur. På samme måde kan der med fordel fremmes en forankret ekspertise i Grønland og en ekspertise i de virksomheder, der vil etablere sig i Grønland. Dette vil naturligt kunne lede til en højere grad af fokus på forebyggende sikkerhed og miljø, samtidig med at det reaktive beredskab vil have bedre muligheder for succes i tilfælde af en alvorlig hændelse. Også her kan man støtte sig yderligere til det danske virksomhedshjemmeværns erfaringer.

De ovenstående konkrete forslag vil alle kunne medvirke til at styrke beredskabet i Grønland og lægge grunden til yderligere sammenhæng mellem forsvaret og det grønlandske civilsamfund. Det er samtidig kun en liste til inspiration, som på ingen måde er udtømmende. Ideerne kan imidlertid fungere som første skridt og som inspirationskilde for videre og konkret dialog mellem de mange relevante myndigheder, der har en rolle at spille i den generelle samfundshåndhævelse i Grønland.



## Konklusion: Frivillig samfundshåndhævelse

På baggrund af undersøgelsen af forholdene omkring forsvaret og civilsamfundet i Grønland synes det åbenbart, at der kan genereres en højere grad af inddragelse af den grønlandske befolkning i forsvarets virke og i generelle beredskabsrelaterede aktiviteter. Herigennem kan samfundshåndhævelsen styrkes. Den højere grad af inddragelse gælder derfor ikke kun i forbindelse med konkrete opgaveløsninger, men indbefatter en mere almen stillingtagen og et yderligere kendskab til forsvaret og beredskabet på baggrund af en højere grad af oplysning og debat om formålet med de mange opgaver, forsvaret løser eller bidrager til at løse i Grønland. Udbyttet af en yderligere indsats på disse områder udmøntes i form af en højere grad af robusthed i det grønlandske samfund og vil derfor medvirke til at gøre rigsfællesskabet og Grønland bedre i stand til at håndtere de udfordringer og krav, som den øgede aktivitet og øgede internationale fokus på Arktis stiller begge parter overfor.

Fundamentet for en yderligere integration mellem forsvaret og civilsamfundet ligger i en gensidighed, hvor forsvaret på den ene side ønsker en højere grad af medinddragelse af det grønlandske civilsamfund og civilsamfundet på den anden side har et ønske om større medansvar. Dette fundament styrkes yderligere af tilstedeværelsen af mange væsentlige og relevante kompetencer i civilsamfundet – der samtidig er efterspurgt af forsvaret og beredskabet. Dermed er spørgsmålet om en yderligere inddragelse af det grønlandske civilsamfund et spørgsmål om, hvordan den medinddragelse mest hensigtsmæssigt kan organiseres.

Hvorvidt en højere grad af integration af civilsamfundet bør implementeres igennem oprettelsen af en egentlig organisation eller igennem mere eller mindre løse strukturer, bør underkastes yderligere undersøgelser og naturligvis en dialog mellem de ansvarlige myndigheder og det politiske niveau. Det kan dog konkluderes, at en egentlig væbnet organisation efter forbillede fra det danske hjemmeværn ikke er det mest hensigtsmæssige. Der er ikke – udover suverænitetspåstand – mange traditionelle militære opgaver, der skal løses i Grønland. Omvendt er der visse opgaver, hvor frivillige kunne støtte forsvarets bevæbnede myndighedsudøvelse. Det vil dog kræve et nyt lovgrundlag. Under alle omstændigheder er det væsentligt, at der lovmæssigt klarlægges snitflader mellem sektoransvarlige myndigheder og eventuelle bidrag fra civilbefolkningen forud for en eventuel implementering.

Hvad enten man i givet fald anvender en løsning med en fast organisation eller mere løse og opgaverelaterede strukturer, bemandede med ren frivillighed, forskellige former for begrænsede ansættelsesforhold eller andre hybridordninger, vil en højere grad af inddragelse af civilsamfundet i Grønland være medvirkende til at modsvare de fremtidige udfordringer i det arktiske område. For så vidt angår en model for bemanning, er dette i vid udstrækning et spørgsmål om, hvor høj en grad af leveringssikkerhed og robusthed der er økonomisk rentabel og acceptabel i forhold til en konkret risikovurdering. Analysen har peget på en række konkrete tiltag, der indeholder både umiddelbare løsningsmuligheder og muligheder, der kan danne grundlag for en endnu mere ambitiøs inddragelse af civilbefolkningen på længere sigt. Hvor førstnævnte er de lavthængende frugter, kræver de sidstnævnte yderligere undersøgelse forud for eventuelle pilotprojekter eller direkte implementering. Her kan man med fordel undersøge andre arktiske landes erfaringer med inddragelsen af frivillige i løsning af både civile beredskabsopgaver og egentlig militære opgaver i arktiske egne og under de specielle og udfordrende vilkår, der gælder her. Endvidere bør man integrere Beredskabsstyrelsens erfaringer med frivillige organiseret i Beredskabsforbundet i forbindelse med rent civile opgaver.

Havmiljøogterordningen og andre former for ”borgeruddannelse” gennem oplysning og informationskampagner om forsvar og beredskab synes alle at være forslag, der umiddelbart kan have en effekt med en relativt begrænset ressourcemæssig indsats. Hermed sikres en større forståelse af de mange sektoransvarlige myndigheders formål og virke, samtidig med at civilsamfundet i Grønland kan inddrages yderligere i at beskytte grønlandsk område og natur. En anden mulighed, der dog kræver yderligere undersøgelse, er en samplacering af forsvarets og de beredskabsrelaterede uddannelser i Nuuk. Herved skabes et grundlag for styrkede relationer mellem sektoransvarlige myndigheder og mellem forsvaret og civilbefolkningen. I den forbindelse bør man undersøge, hvorvidt konstabeluddannelsen i søværnet kan udbydes i Grønland – i lighed med den uddannelse, som politiet udbyder lokalt i Nuuk. Placeringen af Arktisk Kommando i Nuuk vil i sig selv skabe bedre betingelser for samarbejde mellem relevante myndigheder – også om uddannelse.

Går man skridtet videre, synes der at være mulighed for, at der i lighed med marinehjemmeværnet i Danmark kan oprettes egentlige fartøjer, bemandede med besætninger fra civilsamfundet, til støtte for den maritime opgaveløsning i farvandene omkring Grønland. Der vil dog sandsynligvis kun være befolkningsgrundlag i de større byer til en realisering af en sådan model. Samtidig må det konkluderes, at der er en risiko for, at opbakningen til et

sådant tiltag kan svinde over tid. Der bør derfor foretages yderligere undersøgelser af grundlaget forud for et eventuelt pilotprojekt.

Det er endvidere klart, at der i det grønlandske samfund er en stor kompetence i forhold til at operere i et arktisk miljø. Dette potentiale kan udnyttes i form af støttevirksomhed til Siriuspatruljens aktiviteter. Hvorvidt en sådan støttevirksomhed bør implementeres, beror i høj grad på, om det findes relevant at udvide kapaciteten for patruljetjenesten eller operationsområdet. Reel operativ støttevirksomhed til Siriuspatruljen vil under alle omstændigheder medvirke til tættere relationer mellem forsvaret og civilsamfundet i Grønland.

Et andet område, som rapporten har påpeget som centralt, er yderligere samarbejde og integration i forhold til beredskabsrelateret planlægning og indsats. I takt med en øget udvinding af råstoffer i området omkring Grønland vil der i højere grad være behov for, at især udenlandske operatører indføres i den grønlandske beredskabsstruktur. Efter forbillede fra det danske virksomhedshjemmeværn vil en form for videns- og uddannelseselement på beredskabsområdet kunne styrke kvaliteten af operatørernes beredskabsplanlægning. Endelig vil det stigende fokus på beredskabet, som øget inddragelse af civilsamfundet vil medføre, sende et politisk signal til de virksomheder, der opererer i området, om, at beredskab er et emne, der har bevågenhed, og som tages seriøst.

På et mere overordnet plan viser rapporten, at der er gode udviklingsperspektiver i forhold til at styrke det grønlandske civilsamfunds rolle i beredskabet. Det gælder, både hvor forsvaret spiller en væsentlig rolle, og hvor forsvaret spiller en mindre væsentlig rolle. Derudover viser rapporten, at den juridiske regulering såvel som ressort- og opgavefordelingen mellem de aktører, der deltager i beredskabsopgaver i Grønland, er kompliceret. Det stiller store krav til myndighedernes evne til samarbejde og kræver klart politisk lederskab – i København og i Nuuk.

Endvidere viser rapporten også, at umiddelbart ligefremme spørgsmål om forskellige ordninger for øget inddragelse af civile i forsvarets opgaveløsning automatisk fører til spørgsmål af mere abstrakt karakter. Selve spørgsmålet – og det politiske ønske – om en øget integration mellem forsvaret og det grønlandske civilsamfund er uundgåeligt en del af en større diskussion om relationerne mellem grønlandske borgere, Selvstyret og rigsfællesskabet og visionerne for fremtidens grønlandske samfund. Det betyder, at en eventuel igangsættelse af de initiativer, rapporten peger på, nødvendigvis skal forankres i en grønlandsk dialog om

relationen mellem stat og samfund. I sidste ende kan rapportens initiativer kun opnå et succesfuldt resultat, hvis de aktiviteter og løsningsmuligheder, der beskrives, finder klangbund i og anses som vigtige og centrale af den grønlandske befolkning. Samtidig viser rapporten og de udfordringer, den beskriver, at udfordringerne i Grønland – for Grønland og for forsvaret – ikke primært handler om suverænitet men primært knytter sig til samfundets almindelige sikkerhed, beredskab og udviklingsmuligheder. Derfor har rapporten forsøgt at betone vigtigheden af at forstå fremtidens opgaver som spørgsmål, der drejer sig om samfundshåndhævelse. Forsvaret har, i meget tæt samarbejde med de mange andre aktører, et ansvar for at sikre, at det grønlandske samfund kan udvikle sig, og sikre, at det samfund kan håndhæve sig selv og påvirke sin egen udvikling. Det styrkes ved en øget integration mellem forsvar og civilsamfund i Grønland, og det styrkes ved en åben dialog i rigsfællesskabet om fremtidens udfordringer og løsninger.

# Noter

<sup>1</sup> Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020 p. 9, [http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder\\_udenrigspolitik/2011/Arktis\\_Rapport\\_210x270\\_Final\\_web.ashx](http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder_udenrigspolitik/2011/Arktis_Rapport_210x270_Final_web.ashx)

<sup>2</sup> Huebert, Rob. (2010). *The Newly Emerging Arctic Security Environment*. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute; Borgerson, S.G. 'Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming', *Foreign Affairs* 87 (2008) pp. 63-77.

<sup>3</sup> Stokke, Olav Schram & Hønneland, Geir. (2007). *International Cooperation and Arctic Governance: Regime effectiveness and northern region building*. New York: Routledge; Kraska, James. (2011). *Arctic Security in an Age of Climate Security*. Cambridge: Cambridge University Press; Hart, Andrew; Jones, Bruce & Stern David (2012), "Chill Out – Why Cooperation is Balancing Conflict Among Major Powers in the New Arctic". *Manging Global Order*, (May): 1-22, Henrik Jedig Jørgensen og Jon Rahbek-Clemmensen (2009), 'Hold hovedet koldt: en scenariebaseret undersøgelse af forsvarets opgaver i Grønland frem mod 2030', DIMS-rapport, [http://cms.polsci.ku.dk/pdf/hold\\_hovedet\\_koldt.pdf/](http://cms.polsci.ku.dk/pdf/hold_hovedet_koldt.pdf/)

<sup>4</sup> Rahbek-Clemmensen et al. p. 29.

<sup>5</sup> Aftale på forsvarsområdet, pp 14-15, [http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Aftale\\_p%C3%A5\\_forsvarsomraadet\\_2013-2017.PDF](http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Aftale_p%C3%A5_forsvarsomraadet_2013-2017.PDF)

<sup>6</sup> Rahbek-Clemmensen et al. 35 ff. og Kongeriget Danmarks strategi for Arktis 2011-2020, p. 49-57. Danmark var i efteråret 2012 ved GLK vært for SAREX, en multinational øvelse om søredning. Lokaliseret 9. september 2012: <http://forsvaret.dk/GLK/Nyt%20og%20Presse/Pages/sarex.aspx>

<sup>7</sup> Kongerigets strategi p. 18.

<sup>8</sup> Kongerigets strategi 18, 21.

<sup>9</sup> Og var en væsentlig grund til oprettelsen af den Arktiske Kommando og dens placering i Nuuk, se Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnsfælles Arktisk Kommando, p. 101.

<sup>10</sup> Se fx forespørgselsdebat EM 2011/137 på [http://www.demokraatit.gl/Portals/0/Forslag%20og%20foresp%C3%B8rgselsdebatter/2012%20FM/pkt137\\_EM2011\\_36\\_V%C3%A6rnepligt\\_Foresp%C3%B8rgselsdebat\\_JUHA\\_DK.pdf](http://www.demokraatit.gl/Portals/0/Forslag%20og%20foresp%C3%B8rgselsdebatter/2012%20FM/pkt137_EM2011_36_V%C3%A6rnepligt_Foresp%C3%B8rgselsdebat_JUHA_DK.pdf) og [http://www.inatsisartut.gl/dvd/FM2012/pdf/media/547294/17\\_modedag\\_1605\\_23.pdf](http://www.inatsisartut.gl/dvd/FM2012/pdf/media/547294/17_modedag_1605_23.pdf) såvel som Selvstyrekommissionen af 2003, [http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Selvstyre/Selvstyrekommissionen/Betaenkning\\_afgivet\\_af\\_Selvstyrekommissionen/43\\_Groenland\\_og\\_sikkerhedspolitiske.aspx](http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Selvstyre/Selvstyrekommissionen/Betaenkning_afgivet_af_Selvstyrekommissionen/43_Groenland_og_sikkerhedspolitiske.aspx)

<sup>10</sup> [http://www.demokraatit.gl/Portals/0/Forslag%20og%20foresp%C3%B8rgselsdebatter/2011%20EM/pkt137\\_EM2011\\_36\\_V%C3%A6rnepligt\\_Foresp%C3%B8rgselsdebat\\_NITO\\_DK.pdf](http://www.demokraatit.gl/Portals/0/Forslag%20og%20foresp%C3%B8rgselsdebatter/2011%20EM/pkt137_EM2011_36_V%C3%A6rnepligt_Foresp%C3%B8rgselsdebat_NITO_DK.pdf)

<sup>11</sup> Rahbek-Clemmensen et al. 35. Inddragelse af frivillige i forhold til maritim sikkerhed i Grønland nævnes også i beredskabsforliget for 2012-13 som en mulighed, der bør undersøges, Aftale om redningsberedskabet 2013-14, [http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Aftaletekst\\_redningsberedskabet\\_2012.pdf](http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Aftaletekst_redningsberedskabet_2012.pdf)

<sup>12</sup> Produkter til forligspartierne, CMS-papir, jan. 2012.

<sup>13</sup> For Chatham House Rule, se: <http://www.chathamhouse.org/about-us/chathamhouserule>

- <sup>14</sup> Kongerigetets strategi p. 18.
- <sup>15</sup> Center for Militære Studier. *CMS' Projekthåndbog*. <http://cms.polsci.ku.dk/projekthaandbog/>.
- <sup>16</sup> Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnfælles Arktisk Kommando, 14.
- <sup>17</sup> Se fx Transportkommissionens Betænkning, p. 331, Transportkommissionen, Udgivet af Grønlands Selvstyre, Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik, 2011, <http://www.transportkommissionen.gl/LinkClick.aspx?fileticket=PzozbdwmsNQ%3d&tabid=85&language=da-DK>. Det skal bemærkes, at Forsvarsministeriet udelukkende har ansvar for koordinering af maritim SAR i Grønland. Det egentlige overordnede ansvar fordeles mellem Justitsministeriet, Trafikministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet, se fx besvarelse af spørgsmål nr. 56 (alm. del) fra justitsministeren til Folketingets Grønlandsudvalg stillet efter ønske fra Sara Olsvig. [http://f9044f872b204c6bb5d7-48c4fcf08944d29dd1fe655f58532e06.r94.cf1.rackcdn.com/myfiles/1351503159\\_endeligbesvarelseafgru56dok5152462.pdf](http://f9044f872b204c6bb5d7-48c4fcf08944d29dd1fe655f58532e06.r94.cf1.rackcdn.com/myfiles/1351503159_endeligbesvarelseafgru56dok5152462.pdf)
- <sup>18</sup> Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnfælles Arktisk Kommando, 19.
- <sup>19</sup> Redegørelse om Grønlands jagt- og fiskeribetjentordning. Lokaliseret 13/09/2012: <http://dk.nanoq.gl/Emner/Erhverv/Erhvervsomraader/Fiskeri/Fiskerilicenskontrollen/Kontrol/~media/910983C455294A8187A3A19E41182481.ashx>
- <sup>20</sup> Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnfælles Arktisk Kommando, 19.
- <sup>21</sup> Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnfælles Arktisk Kommando, 23.
- <sup>22</sup> Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnfælles Arktisk Kommando.
- <sup>23</sup> Inatsisartutlov nr. 14 af 26. maj 2010 om redningsberedskabet i Grønland og om brand- og eksplosionsforebyggende foranstaltninger. Den overordnede grønlandske beredskabskommission nedsættes af Grønlands Selvstyre og består af syv medlemmer og to tilforordnede. Selvstyret udpeger to medlemmer, og de grønlandske kommuners landsforening (KANUKOKA), landslægen, Politimesteren i Grønland, Grønlands Kommando (Arktisk Kommando) og Rigsombudsmanden i Grønland udpeger hver et medlem. Departementet for Indenrigsanliggender, Natur og Miljø og Departementet for Sundhed udpeger hver en tilforordnet.
- <sup>24</sup> Arbejdsgruppe Værnsfælles Arktisk Kommando, Dokument Vedrørende Placering af Værnfælles Arktisk Kommando, 24.
- <sup>25</sup> Dimensioneringen af SAR-beredskabet og den maritime sikkerhed i Nordatlanten og Arktis, Notat fra Forum for Samfundets Beredskab, 11. juni 2011, på [http://sermitsiaq.ag/sites/default/files/fsb\\_maritime\\_sikkerhed\\_i\\_nordatlanten\\_rapport\\_final.pdf](http://sermitsiaq.ag/sites/default/files/fsb_maritime_sikkerhed_i_nordatlanten_rapport_final.pdf)
- <sup>26</sup> Rahbek-Clemmensen et al. 13.
- <sup>27</sup> Der arbejdes i IMO på et 'Polarkodeks', der pålægger krydstogtskibe koordineret sejlads, så der altid vil være mere end et skib i området.

- <sup>28</sup> Hjemmeværnet, fakta (7. august 2012) på <http://www.hjv.dk/Om%20HJV/Sider/Fakta.aspx>
- <sup>29</sup> Forsvarsministeriet, "*Hjemmeværnets Årsrapport 2011*" (2012): side 2.  
[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV\\_aarsrapport\\_2011.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV_aarsrapport_2011.pdf)
- <sup>30</sup> Bekendtgørelse af lov om hjemmeværnet (hjemmeværnsloven), Forsvarsministeriet 9. februar 2007.  
<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=6487>
- <sup>31</sup> Beredskabsstyrelsen, Beredskab i Danmark, Forsvarets opgaver og beredskab (14. august 2012) på <http://brs.dk/beredskab/idk/sectorernesberedskab/ansvaret/Documents/FORSVARET.pdf>
- <sup>32</sup> Hjemmeværnet og Statens Forsvarshistoriske Museum, "*Idé – engagement – mennesker Hjemmeværnet 1949-2009*" (2009): 43-48. [http://www3.hjv.dk/webkoord/60aar\\_ny/pdf/HJV\\_60aar\\_net\\_NY.pdf](http://www3.hjv.dk/webkoord/60aar_ny/pdf/HJV_60aar_net_NY.pdf)
- <sup>33</sup> Hjemmeværnet i international tjeneste (7. august 2012) på <http://www.hjv.dk/internationaltjeneste/Sider/Generelleoplysningerkopi.aspx>
- <sup>34</sup> Beredskabsstyrelsen, Beredskab i Danmark, Forsvarets opgaver og beredskab (14. august 2012) på <http://brs.dk/beredskab/idk/sectorernesberedskab/ansvaret/Documents/FORSVARET.pdf>
- <sup>35</sup> Forsvarsministeriet, "*Hjemmeværnets Årsrapport 2011*" (2012): bilag 2.  
[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV\\_aarsrapport\\_2011.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV_aarsrapport_2011.pdf), som udgør approksimativt halvdelen af hjemmeværnets samlede årlige bidrag til værnets 5.321 indsættelser fordelt på 479.329 frivillige mandtimer (2011) – eksklusive deltagelse i forsvarets internationale operationer.
- <sup>36</sup> Hjemmeværnet, fakta, organisation (8. august 2012) på <http://www.hjv.dk/Om%20HJV/Hjemmeværnsstaben/Sider/Hjemmeværnetsstruktur.aspx>
- <sup>37</sup> Men hvor distrikterne fra marinehjemmeværnet (to distrikter) og flyverhjemmeværnet (et distrikt) refererer direkte til foresat myndighed, er den landmilitære del – hærhjemmeværnet (tolv distrikter og virksomhedshjemmeværnet) – operativt underlagt tre geografisk betingede regioner.
- <sup>38</sup> Forsvarsministeriet, "*Hjemmeværnets Årsrapport 2011*" (2012): bilag 1.  
[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV\\_aarsrapport\\_2011.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV_aarsrapport_2011.pdf)
- <sup>39</sup> Hjemmeværnet, marinehjemmeværnet (8. august 2012) på <http://www.hjv.dk/MARINEHJEMMEVÆRNET/Sider/forside.aspx>
- <sup>40</sup> Hjemmeværnet, eftersøgning og søredning – SAR (8. august 2012) på <http://www.hjv.dk/MARINEHJEMMEVÆRNET/Om%20MARINEHJEMMEVÆRNET/Sider/Eftersogning-soredning.aspx>
- <sup>41</sup> Forsvarsministeriet, "*Hjemmeværnets Årsrapport 2011*" (2012): bilag 2.  
[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV\\_aarsrapport\\_2011.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV_aarsrapport_2011.pdf)
- <sup>42</sup> Ibid.
- <sup>43</sup> Hjemmeværnet, marinehjemmeværnet (9. august 2012) på <http://www.hjv.dk/MARINEHJEMMEVÆRNET/Om%20MARINEHJEMMEVÆRNET/Sider/Farvandsovervaagning.aspx>

- <sup>44</sup> Brøndum, Christian, "Hjemmeværnet vil have eget flyselskab" (6. august 2012), Berlingske.  
<http://www.b.dk/nationalt/hjemmevaernet-vil-have-eget-flyselskab>
- <sup>45</sup> Forsvarsministeriet, "Hjemmeværnets Årsrapport 2011" (2012): bilag 2.  
[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV\\_aarsrapport\\_2011.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV_aarsrapport_2011.pdf)
- <sup>46</sup> Hjemmeværnet, hærhjemmeværnet, bevogtning (10. august 2012) på  
<http://www.hjv.dk/HÆRHJEMMEVÆRNET/omhaerhjemmevaernet/Sider/Bevogtningsenheder.aspx>
- <sup>47</sup> Såsom motoriseret overvågning, patrulje, infanteri, stab, ammunitionsrydning, særligt støtte- og rekognosceringskompagni og politikompagnier.
- <sup>48</sup> Hjemmeværnet, hærhjemmeværnet (10. august 2012) på  
<http://www.hjv.dk/HÆRHJEMMEVÆRNET/omhaerhjemmevaernet/Sider/Generelt.aspx>
- <sup>49</sup> Forsvarsministeriet, "Hjemmeværnets Årsrapport 2011" (2012): bilag 2.  
[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV\\_aarsrapport\\_2011.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/HJV_aarsrapport_2011.pdf)
- <sup>50</sup> Hjemmeværnet, hjemmeværnsskolen, lovpligtig uddannelse (10. august 2012) på  
<http://www.hjv.dk/Hjemmevaernsskolen/lpu/Sider/LovpligtigUddannelse.aspx>
- <sup>51</sup> Hjemmeværnet, flyverhjemmeværnet (10. august 2012) – bortset fra pilotuddannelsen i flyverhjemmeværnet, hvor den frivillige for egne midler skal erhverve sig *Private Pilot Licens* for at blive designeret, på <http://www.hjv.dk/FLYVERRHJEMMEVÆRNET/Sider/Hvemervi.aspx>
- <sup>52</sup> Brudney, L. Jeffrey & Gazley, Beth. (2009). Planning to be Prepared: An Empirical Examination of the Role of Voluntary Organizations in County Government Emergency Planning. *Public Performance & Management Review*, Vol. 32, No. 3, March 2009, pp. 372-399. Brudney, J.L. (1999). The Effective Use of Volunteers. *Best Practices for the Public Sector. Law and Contemporary Problems*. 62(4), 219-255. Gazley, B. (2008). Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government-Nonprofit Partnerships. *Public Administration Review*. 68(1), 141-154. Kapucu, N. & Van Mart, M. (2006). The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters: Lessons Learned. *Administration and Society*. 38(3), 279-308.
- <sup>53</sup> Fridberg, Torben og Damgaard, Malene (2012): "FRIVILLIGE I HJEMMEVÆRNET 2011". København, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI).  
<http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=2364&PID=15921&M=NewsV2&Action=1&NewsId=3364>
- <sup>54</sup> Lokaliseret 10. september 2012 på:  
<http://forsvaret.dk/SOK/Nationalt/Havmiljoe/Stopolien/Pages/default.aspx>
- <sup>55</sup> Se [http://www.dof.dk/sider/index.php?option=com\\_content&task=view&id=204&Itemid=234](http://www.dof.dk/sider/index.php?option=com_content&task=view&id=204&Itemid=234)
- <sup>56</sup> Der eksisterer allerede en reservebetjentordning til assistance af politiet i Grønland. Disse er fuldt lønnede men deltidsansatte og indgår efter omstændighederne i vagtordningerne. Reservebetjentene udfører på trods af en begrænset uddannelse myndighedsudøvelse på vegne af politimesterembedet. Endvidere findes en ordning, hvor der under Grønlands Politi er ansat ca. 50 bygdefogeder spredt i de mange grønlandske bygder. Disse fogeder har tillagt politimyndighed begrænset til bygdens område. En udvidelse af et eventuelt lokalt SAR-beredskab skal koordineres med og indarbejdes i det eksisterende lokale beredskab forankret i politiet. Det vil være naturligt at bygge videre på de hybridordninger, der allerede eksisterer i beredskabet og i politiet i Grønland. Ser man på den danske hjemmeværnsmodel, kan der også her efter særlige bestemmelser udbetales en økonomisk godtgørelse for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.



<sup>57</sup> Workshopen i Grønland gav indikationer på, at der eksisterer en holdning blandt nogle fangere og sejlere om, at det ikke kan svare sig at anvende fx redningsvest, idet denne blot medvirker til unødvendigt at forlænge pinen, inden man omkommer af forfrysninger i de arktiske farvande. Det blev samtidig pointeret, at under anvendelse af det rette redningsudstyr kunne der i mange tilfælde være mulighed for at overleve flere timer i koldt vand, hvilket ofte ville give redningsberedskabet tid til at reagere.

<sup>58</sup> Politiet i Grønland udbetaler allerede en kompensation til de lokalt chartrede fartøjer, som politiet anvender ved SAR-operationer i litorale farvande. Dette koordineres af den lokale repræsentant for politiet i lokalsamfundet. For fangere i de mindre samfund kan denne begrænsede økonomiske kompensation ofte udgøre et ganske stort tilskud til en families indkomst.

<sup>59</sup> Se fx Whitney Lackenbauer, *The Canadian Rangers: A Living History*. Vancouver: UBC Press, forthcoming 2013, og <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/cr-rc/index-eng.asp>.

<sup>60</sup> Politiet gennemfører en komplet politiuddannelse på politiskolen i Grønland. Indholdet er, med meget få undtagelser, betinget i et delvist forskelligt opgavekompleks, tilsvarende til den politiuddannelse, der gennemføres i Danmark.



