

FORMANDENS FORORD

Dansk forsvar har gennemgået en dramatisk omstilling. Hvor næsten hele vægten tidligere lå på forsvaret af dansk territorium, er internationale opgaver nu dimensionerende for store dele af dansk forsvar, og det har givet Danmark mulighed for at føre en aktivistisk udenrigspolitik i de tyve år, der er gået siden Murens fald i 1989.

Samtidig har terrorangrebene på World Trade Center i New York og Pentagon i Washington DC den 11. september 2001 ført til, at der er langt større fokus på indsatsen mod terrorisme, ekstremisme og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Som følge heraf har karakteren af den internationale indsats ændret sig – fra Cypern over Bosnien og Kosovo til Irak og Afghanistan.

Det har slidt på dansk forsvar – både materielmæssigt og personelmæssigt.

Forsvaret har tæret på reserveerne og står i dag med et stort efterslæb på ammunitionslagre og uddannelsesmateriel.

Det burde være en selvfølge, at de soldater, der sendes til Afghanistan, bliver uddannet på det materiel, de skal bruge dernede, men sådan er det ikke.

Der er derfor behov for at hæve materielanskaffelsesniveauet på længere sigt, hvis vi skal beskytte de soldater, vi sender ud, så godt som muligt.

Forsvaret vil ultimo 2009 have ca. 2.300 ubesatte stillinger.

Når det overhovedet har kunnet lade sig gøre at få økonomien til at hænge sammen indtil nu, skyldes det netop, at den sparede lønsum har kunnet bruges til at dække hullet – men den går jo ikke i længden. Belastningen på de soldater, der bliver tilbage i forsvaret, bliver bare endnu større.

Det er derfor afgørende at stoppe denne udvikling ved at søge at fastholde nøglepersonel og samtidig uddanne flere, bl.a. ved at forøge indtaget på officersuddannelserne.

Men det tager ti år at uddanne en ny kaptajn, og specialisterne tager det også tid at oplære. Og det er typisk disse aldersgrupper, som er småbørnsforældre.

Det er derfor vigtigt, at der ses på fordelingen af de samlede tillægsmidler mellem de udsendte medarbejdergrupper, samtidig med at der øremærkes et beløb på 14 mio. kr. til et nyt tillæg, som kan støtte udsendt personel med forsørgerforpligtelser.

Penge er selvfølgelig ikke alt, og forsvaret har da også en lang række andre initiativer i gang for at give personellet en bedre hverdag.

Når manglerne på materiel- og personelområdet skal rettes op, bliver der ikke megen plads til nye aktiviteter, men på to områder foreslår Forsvarskommissionen, at der oprettes nye kapaciteter.

Det ene område er Computer Network Operations, som bl.a. skal sikre forsvarets it-systemer mod et angreb i cyberspace.

Det andet er kapacitetsopbygning – spændende fra f.eks. at bistå de østafrikanske lande med at opbygge en fredsbevarende enhed, der kan sættes ind, når tingene er ved at gå galt andre steder i Afrika, til at uddanne en enhed af de afghanske regeringsstyrker til på sigt at overtage nogle af de opgaver, vi løser i dag.

Det har også været vigtigt at sikre, at vi ikke oplever en gentagelse af det, der skete i denne forligsperiode, hvor forsvarets kasse blev tømt i forbindelse med internationale operationer.

Derfor finder Forsvarskommissionen, at alle nettomerudgifter relateret til forsvarets internationale engagement, herunder udgifter relateret til tab og afskrivninger med videre, bør synliggøres i forbindelse med opgørelsen af de nettomerudgifter, der som udgangspunkt inddækkes via § 35.

Alle disse forslag koster penge, hvor skal de komme fra?

Det er klart, at enten skal de findes ved at nedlægge eksisterende kapaciteter i forsvaret – og her har Forsvarskommissionen peget på en række muligheder – eller ved at forsvarsrammen forhøjes.

Men det er ikke Forsvarskommissionens opgave at træffe dette valg, den endelige prioritering af ressourcerne må foretages i forbindelse med indgåelse af et nyt forsvarsforlig.

Jeg har haft det privilegium at være medlem af de tre seneste forsvarskommissioner. I 1988 var jeg ny forsvarsordfører for Socialdemokratiet, i 1997 var jeg forsvarsminister, og denne gang har jeg været formand.

En forsvarskommission har sin egen dynamik, den bringer folk med vidt forskellig baggrund sammen: Politikere, eksperter, forsvarets ledelse og embedsmænd fra de relevante ministerier, og der udvikles et fælles videngrundlag og personlige relationer, som gør det nemmere bagefter at finde fælles løsninger på vanskelige spørgsmål.

Efter min mening er det mest bemærkelsesværdige ved denne Forsvarskommission den brede enighed, der har præget arbejdet.

Der er godt nok et enkelt parti, Enhedslisten, der har skrevet sin egen mindretalsudtalelse – men sidste gang var der seks mindretalsudtalelser. Kun et parti, Dansk Folkeparti, har taget forbehold vedr. det forsvarspolitiske samarbejde i EU. Og selv om to partier principielt er imod værnepligten, og et parti foreslår hjemmевærnet overført til det civile beredskab, er der tale om den bredeste tilslutning til hovedlinierne i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i de sidste 150 år.

Lad mig til slut takke forsvarsministeren, Søren Gade, fordi han har givet mig denne enestående chance for at aflægge et "genbesøg" hos dansk forsvar. Samtidig vil jeg gerne takke Forsvarskommissionens medlemmer for udvist tålmodighed og sidst – men så sandelig ikke mindst – sekretariatet, som har kæmpet i sene aftentimer for vores fælles sag.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	6
Nedsættelse af Forsvarskommissionen af 2008	6
Foregående Forsvarskommission.....	6
Kommissorium for Forsvarskommissionen af 2008	6
Forsvarskommissionens faktiske sammensætning.....	10
Budget og regnskab for Forsvarskommission.....	16
Kommissionens arbejde.....	17
Udredningsgruppe vedrørende den sikkerhedspolitiske udvikling.....	17
Øvrige rapporter mv., der har indgået i kommissionens arbejde	19
Følgegruppe for personelorganisationerne	20
Forsvarskommissionens rejser og besøg	21
Forsvarskommissionens beretning	27
Mindretalsudtalelser	27
Tiltrædelse af kommissionsberetningen	27
1. Kapitel De sikkerhedspolitiske præmisser	29
Indledning	29
Globalisering, magt, trusler og risici.....	31
Magtcentre frem mod 2025.....	36
Trusler, risici og tendenser	48
Opsummering og perspektivering.....	63
Sikkerhedspolitiske udfordringer på regionalt niveau.....	67
Fokus for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik frem mod 2025	80
Væsentligste opgaver for dansk forsvar frem mod 2025.....	94
Anbefaling.....	117
2. Kapitel Forsvarets formål og opgaver	122
Indledning	122
Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv.	122
Dansk forsvars nuværende opgaver	124
Dansk forsvars fremtidige opgaver	125
Anbefaling.....	132
3. Kapitel Forsvarets struktur i dag	135
Indledning	135
Forsvarets aktuelle situation	135
Forsvarets budget.....	138
Forsvarets organisation	139
Forsvarets operative opgaveløsning.....	151
Dansk forsvars økonomiske ressourcer og udnyttelse heraf i sammenligning med andre relevante lande	165

Værnepligten	169
Erfaringer fra operationer	172
Ændrede vilkår for forsvarets internationale opgaveløsning	179
4. Kapitel Teknologi og materiel.....	184
Indledning	184
Generelt om materielanskaffelser til forsvaret	185
Forsvarets opgaveløsning - operationernes og operationsvilkårenes indflydelse på materielområdet	187
Den teknologiske udvikling	189
Rapport fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007"	195
Beskrivelse af de danske F-16 kampfly	200
Status på F-16 flådens flyvetimer	207
De fremadrettede materieludgifter	208
Sammenfatning af forsvarets fremadrettede materieludgifter	218
Materielanskaffelser i forhold til NATO's målsætning og i forhold til andre europæiske lande	218
Dansk forsvarsindustri og industrisamarbejde	220
5. Kapitel Medarbejderens rolle og vilkår.....	224
Indledning	224
Forsvarets og hjemmeværnets nuværende bemanningssituation	224
Reservepersonel	236
De frivillige i hjemmeværnet	238
De ansattes nuværende rolle og vilkår i forsvaret	238
Rekruttering og fastholdelse	268
Samfundet og personelressourcerne generelt	278
6. Kapitel Støttestrukturen.....	281
Indledning	281
Generelt.....	282
Forsvarets Materieltjeneste	287
Forsvarets Personeltjeneste	290
Den aktuelle situation inden for etablisementsområdet og Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste	295
Den aktuelle situation inden for informatikområdet og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste	303
Øvrige områder inden for støttevirksomheden	309
Forsvarets skolestruktur	317
Brug af offentligt-privat samarbejde, herunder outsourcing, udlicitering mv.	321
7. Kapitel Forsvarets Udvikling.....	327
Indledning	327
De sikkerhedspolitiske præmisser, forsvarets fremtidige opgaver og vilkår	327

Forsvarets status, herunder materiel, medarbejderne og støttevirksomheden	336
Faktorer af betydning for forsvarets udvikling	342
Forsvarets fremtidige kapacitetsbehov og udviklingsmuligheder	352
Forsvarets fremtidige støttevirksomhed	375
8. kapitel Ressourcer	395
Indledning	395
Ressourcemæssige konsekvenser af forsvarets aktuelle status	395
Forsvarets internationale engagement	401
Yderligere prioritering af forsvarets ressourcer	402
Tillæg 1 til Forsvarskommissionens beretning	405
Mindretalsudtalelse af Enhedslistens medlem af Forsvarskommissionen, folketingsmedlem Frank Aaen	405

INDLEDNING

Nedsættelse af Forsvarskommissionen af 2008

Efter folketingsvalget den 13. november 2007 dannede Venstre og Det Konservative Folkeparti regering med afsæt i regeringsgrundlaget "Mulighedernes samfund" fra november 2007. På baggrund af regeringsgrundlaget blev Forsvarskommissionen af 2008 nedsat. Som formand for kommissionen blev forhenværende minister Hans Hækkerup udpeget. Forsvarskommissionen mødtes første gang den 30. januar 2008 og skulle jævnfør kommissoriet have afsluttet sit arbejde med udgangen af februar 2009. Det blev den 22. december 2008 besluttet, at terminen for aflevering af Forsvarskommissionens beretning blev udskudt til udgangen af marts 2009.

Forudgående Forsvarskommission

Den forudgående Forsvarskommission var nedsat i 1997 og afgav sin beretning i 1998. Forsvarskommissionen af 1997 blev nedsat på baggrund af aftalen af 8. december 1995 om forsvarrets ordning 1995-1999 (Forsvarsforliget 1995 – 1999). Arbejdet i Forsvarskommissionen af 1997 strakte sig over en periode på knap to år; fra januar 1997 til november 1998.

Kommissorium for Forsvarskommissionen af 2008

Kommissionen blev nedsat med følgende kommissorium:

Forsvarskommissionens nedsættelse og kommissorium

Forsvarskommissionen af 2008 skal med baggrund i Lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv., samt Aftale om forsvarrets ordning 2005 – 2009, stille

forslag til en fortsættelse af forsvarets udvikling i de kommende år. Kommissionens arbejde skal i første omgang bidrage til at forberede en politisk aftale om forsvarets videre udvikling efter 2009, men skal have et perspektiv, der strækker sig frem mod 2025.

Overvejelserne skal baseres på en fortsat aktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder fortsat aktivt dansk medlemskab af FN, OSCE og NATO. Overvejelserne skal tillige omfatte perspektiver for EU's fremtidige sikkerhedspolitiske rolle.

Kommissionens overvejelser skal tage højde for, at en væsentlig del af forsvarets opgaver gennem de seneste år er løst via dansk deltagelse i flere, samtidige og geografisk adskilte missioner. Disse opgaver løses for størstedelens vedkommende dels i et skærpet sikkerhedsmiljø, dels i en del af verden, hvor klimaet og terrænmæssige forhold udgør en udfordring for vestlige landes militære styrker.

Kommissionen skal vurdere sikkerhedspolitiske udviklingstendenser af betydning for forsvarets deltagelse i internationale operationer og forsvaret af Danmark. I vurderingen skal bl.a. inddrages den sikkerhedspolitiske situation i lyset af udviklingen i de arktiske egne, herunder på energi-, råstof- og forsyningsområdet samt den geopolitiske udvikling i øvrigt.

Kommissionen skal stille forslag om mulige tilpasninger og ændringer i forsvarets struktur, materiel og eventuelle ændringer i den geografiske lokalisering i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling og udviklingen i vilkårene for forsvarets opgaveløsning, den enkelte soldats rolle og vilkår samt soldaternes sikkerhed. Kommissionen skal inddrage nye trusler, som f.eks. hackerangreb mod computersystemer. Overvejelserne skal endvidere omfatte perspektiver for yderligere samtænkning af den danske militære indsats med øvrige danske og internationale civile

indsatser, bl.a. hvordan forsvaret kan bidrage, såfremt situationen i et område vanskeliggør civile organisationers indsats. Endvidere skal kommissionen overveje og pege på eventuelle opgaver i Danmark, der med fordel kan varetages af forsvaret.

I kommissionens overvejelser skal som grundlag bl.a. indgå relevante udvalgsarbejder, rapporter mv.. På baggrund af bl.a. disse arbejder og rapporter skal kommissionen vurdere behovet for større materielanskaffelser i de kommende år. Kommissionen skal i sit arbejde forholde sig til tilsvarende analyser og vurderinger af behov for materielanskaffelser ved relevante samarbejdspartnere. Kommissionen skal i denne sammenhæng også overveje spørgsmålet om eventuel erstatningsanskaffelse for forsvarets nuværende F-16 fly. I grundlaget for kommissionens overvejelser skal også indgå resultatet af de analyser, som Forsvarsministeriet – i overensstemmelse med den politiske aftale om forsvarets ordning for 2005-2009 – har iværksat vedrørende den operative kommandostruktur og forsvarets skolestruktur.

Endvidere skal kommissionen belyse de ressourcemæssige konsekvenser af de anbefalede forslag, herunder muligheder for omprioriteringer, ligesom kommissionen skal se på de danske forsvarsudgifter med hensyn til størrelse, fordeling og anvendelse sammenlignet med andre relevante lande.

Kommissionen kan tilkalde sagkyndige fra ind- og udland og afgive delindstillinger, i det omfang det findes hensigtsmæssigt. Endvidere får de faglige organisationer mulighed for at fremsætte synspunkter, der kan indgå i overvejelserne.

Forsvarskommissionen påbegynder sit arbejde primo 2008 og forudsættes at afslutte sit arbejde inden udgangen af februar 2009.

Kommissionen kan rette henvendelse til alle danske og udenlandske myndigheder, organisationer og enkeltpersoner, som kommissionen finder det nødvendigt.

Sammensætning

Kommissionen sammensættes af politikere, embedsmænd og særligt sagkyndige.

Som formand for kommissionen udpeges forhenværende minister Hans Hækkerup

Hvert af de politiske partier i Folketinget udpeger én repræsentant og én stedfortræder, som begge skal være medlem af Folketinget.

Forsvarsministeren og Forsvarsministeriets departementschef indgår i kommissionen.

Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet deltager med hver én repræsentant i kommissionen.

Danmarks ambassadør til NATO indgår i kommissionen.

Fra forsvaret indgår forsvarschefen, chefen for Forsvarsstaben og chefen for Forsvarsstabens Koordinationsstab i kommissionen.

Chefen for Hjemmeværnet, chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste og direktøren for Beredskabsstyrelsen indgår i kommissionen.

Forsvarsministeren udpeger efter drøftelse med formanden fire særligt sagkyndige, som indgår i kommissionen.

Herudover deltager Grønlands Hjemmestyre med én repræsentant i kommissionens møder, når der behandles forhold af betydning for Grønland, Nordatlanten eller i relation til arktiske forhold.

Endvidere deltager Færøernes Landsstyre med én repræsentant i kommissionens møder, når der behandles forhold af betydning for Færøerne eller Nordatlanten.

Til kommissionen tilknyttedes et sekretariat under ledelse af Forsvarsministeriet. I sekretariatet indgår tillige repræsentanter fra Udenrigsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet.

Forsvarskommissionens faktiske sammensætning

Kommissionen har jævnfør kommissoriet været sammensat af politikere, repræsentanter fra Grønlands Hjemmestyre og Færøernes Landsstyre, embedsmænd fra centraladministrationen, repræsentanter fra myndigheder under Forsvarsministeriet og særligt sagkyndige.

Forhenværende minister, Hans Hækkerup, blev udpeget som formand for Forsvarskommissionen. Kommissionsmedlemmer fra de politiske partier blev udpeget af respektive folketingsgrupper med én repræsentant og én stedfortræder for hvert parti, begge medlemmer af Folketinget. De fire særligt sagkyndige blev udpeget af forsvarsministeren.

Kommissionens sammensætning blev løbende justeret, bl.a. som følge af ændringer meddelt af de politiske partier i Folketinget og rokeringer i forsvarets øverste ledelse. Justeringer i kommissionens sammensætning blev gjort offentligt tilgængelige på Forsvarsministeriets hjemmeside via Kundgørelse for Forsvaret.

Kommissionen blev efter drøftelse mellem formanden, forsvarsministeren og repræsentanterne fra de politiske partier i Folketinget udvidet med et medlem, idet chefen for Forsvarets Materiel-tjeneste indtrådte i kommissionen pr. 15. marts 2008.

Kommissionen har haft følgende sammensætning, idet eventuel omfordeling af pladser i kommissionen er angivet med skiftedato i parentes:

Formand:

- Forhenværende minister Hans Hækkerup

Regeringens repræsentant:

- Forsvarsminister Søren Gade

Repræsentanter for de politiske partier i Folketinget:

- Folketingsmedlem (Venstre) Karsten Nonbo
- Folketingsmedlem (Socialdemokraterne) John Dyrby Paulsen
- Folketingsmedlem (Dansk Folkeparti) Ib Poulsen
- Folketingsmedlem (Socialistisk Folkeparti) Holger K. Nielsen
- Folketingsmedlem (Det Konservative Folkeparti) Tom Behnke (indtil den 18. august 2008)
- Folketingsmedlem (Det Konservative Folkeparti) Helge Adam Møller (fra den 19. august 2008)
- Folketingsmedlem (Radikale Venstre) Morten Helveg Petersen
- Folketingsmedlem (Liberal Alliance, tidligere Ny Alliance) Jørgen Poulsen (indtil den 27. august 2008)
- Folketingsmedlem (Liberal Alliance, tidligere Ny Alliance) Villum Christensen (fra den 28. august 2008)
- Folketingsmedlem (Enhedslisten) Frank Aaen

Stedfortrædere for repræsentanterne fra de politiske partier i Folketinget:

- Folketingsmedlem (Venstre) Gitte Lillelund Bech

- Folketingsmedlem (Socialdemokraterne) Christine Antorini
- Folketingsmedlem (Dansk Folkeparti) Søren Espersen
- Folketingsmedlem (Socialistisk Folkeparti) Pernille Frahm
- Folketingsmedlem (Det Konservative Folkeparti) Helge Adam Møller (indtil den 18. august 2008)
- Folketingsmedlem (Det Konservative Folkeparti) Tom Behnke (fra den 19. august 2008)
- Folketingsmedlem (Radikale Venstre) Marianne Jelved (indtil den 9. oktober 2008)
- Folketingsmedlem (Radikale Venstre) Jørgen Poulsen (fra den 10. oktober 2008)
- Folketingsmedlem (Enhedslisten) Per Clausen
- Liberal Alliance (tidligere Ny Alliance) havde i perioden frem til den 28. august 2008 ikke udpeget en stedfortræder. Fra den 28. august indtrådte folketingsmedlem Naser Khader som Liberal Alliances stedfortræder i Forsvarskommissionen. Fra den 5. januar 2009 til den 17. marts 2009 var folketingsmedlem Naser Khader uden for folketingsgrupperne (løsgænger i Folketinget), men fortsatte som udpeget stedfortræder i kommissionen. Den 17. marts 2009 blev folketingsmedlem Naser Khader medlem af Det Konservative Folkepartis folketingsgruppe, men fortsatte som udpeget stedfortræder i kommissionen for Liberal Alliance.

Repræsentanter fra centraladministrationen:

- Departementschef i Forsvarsministeriet, Lars Findsen
- Konsulent i Statsministeriet, Lisbet Zilmer-Johns
- Kontorchef i Udenrigsministeriet, Lone Dencker Wisborg
- Kontorchef i Økonomi- og Erhvervsministeriet, Christian Bruhn Rieper
- Kontorchef i Finansministeriet, Jacob Holbraad (indtil den 11. december 2008)
- Afdelingschef i Finansministeriet Torben Steen Hansen (fra den 12. december 2008)

- Danmarks ambassadør til NATO, Per Poulsen-Hansen

Repræsentanter fra Færøernes Landsstyre og Grønlands Hjemmestyre:

- Repræsentationschef for Færøernes Repræsentation, Herálvur Joensen (Færøernes Landsstyre)
- Direktør i Udenrigsdirektoratet, Inuuteq Holm Olsen (Grønlands Hjemmestyre)

Repræsentanter fra myndigheder under Forsvarsministeriet:

- Forsvarschef, general Hans Jesper Helsø (indtil den 31. juli 2008)
- Forsvarschef, admiral Tim Sloth Jørgensen (fra den 1. august 2008)
- Chef for Forsvarsstaben, viceadmiral Tim Sloth Jørgensen (indtil den 31. juli 2008. Tim Sloth Jørgensen fortsatte som medlem i Forsvarskommissionen i sin egenskab af forsvarschef)
- Chef for Forsvarsstaben, generalløjtnant Bjørn Ingemann Bisserup (fra 1. august 2008)
- Chef for Forsvarsstabens Koordinationsstab, generalmajor Per Ludvigsen (indtil den 29. februar 2008)
- Chef for Forsvarsstabens Planlægnings- og Driftsstab, generalmajor Per Pugholm Olsen (fra den 1. marts 2008)
- Chef for Forsvarets Materieltjeneste, generalløjtnant Per Ludvigsen (fra den 15. marts 2008, hvor kommissionens sammensætning blev udvidet med et medlem i forhold til kommissoriet, idet chefen for Forsvarets Materieltjeneste indtrådte i kommissionen)
- Chef for Forsvarets Efterretningstjeneste, kontreadmiral Jørn Olesen (indtil den 29. februar 2008)

- Chef for Forsvarets Efterretningstjeneste, kontreadmiral Finn Hansen (fra den 1. marts 2008)
- Chef for Hjemmeværnet, generalmajor Jan Steinberg Norgaard
- Direktør for Beredskabsstyrelsen, Frederik Schydt

Særligt sagkyndige:

- Prorektor Lykke Friis
- Lektor Birthe Hansen
- Professor Bertel Heurlin
- Institutchef Mikkel Vedby Rasmussen

Forsvarskommissionens sekretariat

Til støtte for Forsvarskommissionen blev der etableret et sekretariat, som var placeret i Forsvarsministeriet. Stillingen som chef for sekretariatet blev varetaget af chefen for 1. afdeling i Forsvarsministeriet. Ledelsen af sekretariat blev varetaget af chefen for 4. kontor i Forsvarsministeriet.

Sekretariatet har fra januar 2008 haft tre fast tilknyttede sekretærer, idet der i perioden fra maj til august 2008 har været fire faste sekretærer. Derudover har sekretariatet permanent haft en kontorfuldmægtig tilknyttet samt fra maj 2008 tillige en studentermedhjælp på deltid. Sekretariatet har endvidere omfattet en sekretær fra henholdsvis Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, jævnfør kommissoriet.

Sekretariatet har været sammensat af følgende personer:

Chef for sekretariatet:

- Afdelingschef (Forsvarsministeriet), Bjørn Ingemann Bisserup (indtil den 31. juli 2008)
- Afdelingschef (Forsvarsministeriet), Kim Jesper Jørgensen (fra den 1. august 2008)

Leder af sekretariatet:

- Kontorchef (Forsvarsministeriet), Kim Jesper Jørgensen (indtil den 31. juli 2008)
- Kontorchef (Forsvarsministeriet), Gunner Arpe Nielsen (fra den 1. august 2008)

Sekretærer fra Forsvarsministeriet:

- Major Gunner Arpe Nielsen (indtil den 31. juli 2008)
- Orlogskaptajn Lars Georg Stage Christensen
- Major Henning Roland Andersen
- Major Flemming Schousbøll Bastrup (fra maj 2008)

Sekretær fra Udenrigsministeriet:

- Fuldmægtig Jakob Nielsen (indtil den 19. november 2008)
- Fuldmægtig Ulrik Enemark Petersen (fra den 20. november 2008)

Sekretær fra Finansministeriet:

- Fuldmægtig Kim Bloch

Sekretær fra Økonomi- og Erhvervsministeriet:

- Fuldmægtig Marie Kirkebæk Brandt

Kontorfuldmægtig:

- Hanne Mandrup (Forsvarsministeriet)

Studertermedhjælp:

- Malene Vita Bach Baunsgaard (Forsvarsministeriet) (fra maj 2008)

Budget og regnskab for Forsvarskommission

Finansieringen af Forsvarskommissionen skete via allerede tildelte midler på forswarets driftsbudget. Da sekretariatet var placeret i Forsvarsministeriet, blev udgifter til Forsvarskommissionen budgetteret og registreret af Forsvarsministeriet. Derfor blev de økonomiske midler til Forsvarskommissionen overført fra Forsvarskommandoens driftsramme til Forsvarsministeriets driftsramme. Tildelingen skete i 2008 via rammeredegørelse og tillægsbevillingslov. Forsvarsministeriet eller forsaret blev således ikke tilført yderligere midler i forbindelse med Forsvarskommissionens nedsættelse og virke.

Budgettet for Forsvarskommissionen af 2008 var samlet på ca. 11,5 mio. kr., hvilket inkluderede drifts- og lønudgifter, herunder udgifter til Forsvarskommissionens sekretariat. Lønbudgettet var på 3,3 mio. kr. og driftsbudgettet på ca. 8,2 mio. kr. For de anførte budgettal skal det bemærkes, at de dækkede hele den periode, som Forsvarskommissionen og sekretariatet virkede – det vil sige fra etableringen af sekretariatet og nedsættelsen af kommissionen i januar 2008 til det tidspunkt, hvor både kommissionen og sekretariatet afsluttede sit arbejde i 2009.

Udgifter relateret til Forsvarskommissionens rejser i ind- og udland blev dækket centralt af Forsvarskommissionens sekretariat for alle ordinære medlemmer i kommissionen. Ydelserne har været i henhold til statens almindelige satser, jævnfør Personalestyrelsens cirkulære om satsre-

guling for tjenesterejser pr. henholdsvis 1. januar 2008 og 1. januar 2009. Rejsegodtgørelse var efter time- og dagpengesatsen, idet der blev foretaget fradrag for ydede måltider.

I regnskabsåret 2008 blev der registreret udgifter for i alt ca. 7,0 mio. kr., idet disse fordelte sig med 3,8 mio. kr. til drift og 3,2 mio. kr. til løn og vederlag. Det samlede regnskab for Forsvarskommissionens samlede virke var endnu ikke endeligt opgjort på tidspunktet for afleveringen af kommissionsberetningen.

Kommissionens arbejde

Kommissionen holdt sit første møde den 30. januar 2008 og har i alt holdt 20 møder.

Kommissionsarbejdet har overordnet været opdelt i en redegørelses- og præmisfase, der primært fandt sted i 1. halvår 2008, samt en overvejjelses- og konklusionsfase, der hovedsagligt forløb i 2. halvår af 2008 og først i 2009.

Udredningsgruppe vedrørende den sikkerhedspolitiske udvikling

Forsvarskommissionen besluttede på det 1. møde i kommissionen den 30. januar 2008 at nedsætte en udredningsgruppe vedrørende den sikkerhedspolitiske udvikling under ledelse af Udenrigsministeriet.

Udredningsgruppen vedrørende den sikkerhedspolitiske udvikling blev ledet af kontorchef i Udenrigsministeriet (Sikkerhedspolitisk Kontor) Lone Dencker Wisborg (tillige medlem af Forsvarskommissionen).

Udredningsgruppen havde desuden deltagelse af Statsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Forsvarets Efterretningstjeneste samt de fire særligt sagkyndige i Forsvarskommissionen.

Formålet med udredningen var at afdække aspekter af den sikkerhedspolitiske udvikling, der på kortere og længere sigt vil have betydning for forswarets opgaver, idet det sikkerhedspolitiske perspektiv skulle strække sig frem til 2025.

Udredningsgruppen afgav sin rapport vedrørende den sikkerhedspolitiske udvikling i juni 2008. Rapporten danner grundstammen i kommissionsberetningens 1. kapitel.

Udredningsgruppen vedrørende den sikkerhedspolitiske udvikling havde følgende sammensætning:

- Formand, kontorchef Lone Dencker Wisborg, Udenrigsministeriet
- Konsulent Lisbet Zilmer-Johns, Statsministeriet
- Kontorchef Joachim Finkielman, Forsvarsministeriet
- Kommandør Aage Buur Jensen, Forsvarskommandoen
- Kontorchef Klaus Munk Petersen, Forsvarets Efterretningstjeneste
- Prorektor Lykke Friis, Københavns Universitet
- Lektor Birthe Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Bertel Heurlin, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Institutchef Mikkel Vedby Rasmussen, Dansk Institut for Militære Studier

Sekretariatsfunktionerne i udredningsgruppen blev varetaget af Udenrigsministeriet ved sous-chef Søren Rinder, fuldmægtig Ulrik Enemark Petersen og fuldmægtig Kristoffer Vivike.

Øvrige rapporter mv., der har indgået i kommissionens arbejde

Til brug for det sikkerhedspolitiske udredningsarbejde og for kommissionens overvejelser udarbejdede Forsvarets Efterretningstjeneste en risikovurdering, som blev udleveret til kommissionen i april 2008. Risikovurderingen blev opdateret af Forsvarets Efterretningstjeneste pr. 15. december 2008 og udleveret til Forsvarskommissionen ved kommissionens 12. møde den 17. december 2008.

Rapport fra "Udvalget vedrørende Forsvarets materiel 2007" har indgået i kommissionens overvejelser. Rapporten blev sendt til kommissionen i maj 2008. Rapporten indgår i kommissionsbetretningen som bilagsbind 1.

Forsvarsministeriets analyserapport vedrørende forswarets skolestruktur og rapport vedrørende forswarets operative kommandostruktur, der begge blev udarbejdet i henhold til aftale om forswarets ordning for perioden 2005 til 2009 (Forsvarsforliget 2005 – 2009), har indgået i kommissions overvejelser. Analyserapporten vedrørende forswarets skolestruktur blev sendt til kommissionen den 17. februar 2009. Rapporten vedrørende forswarets operative kommandostruktur blev sendt til kommissionen den 20. februar 2009. Resumeerne af de to analyser indgår som en del af bilagsbind 2.

Endvidere har der i kommissionens overvejelser indgået en række baggrundsnotater, som er blevet udarbejdet af Forsvarskommissionens sekretariat og af Forsvarskommandoen. Disse notater indgår i bilagsbind 2.

Herudover har kommissionen i forbindelse med sit arbejde anvendt en række danske og udenlandske notater, rapporter, artikler og lignende.

Følgegruppe for personelorganisationerne

I kommissionens kommissorium var det anført, at: "Endvidere får de faglige organisationer mulighed for at fremsætte synspunkter, der kan indgå i overvejelserne."

For at imødekomme kommissoriet og tilgodese organisationernes mulighed for at bidrage til kommissionens arbejde, blev der nedsat en følgegruppe til Forsvarskommissionen med repræsentation af en række personelorganisationer. Følgegruppen var uformel, idet der ikke var etableret en skriftlig formålsbeskrivelse for følgegruppen. Følgegruppen modtog fra efteråret 2008 løbende udkast til kommissionsberetningens kapitler, således at disse kunne kommenteres over for kommissionens formand og skriftligt over for kommissionen. Skriftlige bemærkninger fra personelorganisationerne blev videresendt fra sekretariatet til kommissionens medlemmer.

Følgegruppen afholdt sit første møde den 15. april 2008 og afholdt i alt otte møder. Personelorganisationerne deltog i en del af kommissionens 4. møde i april 2008, hvor hver organisation gav et indlæg af ca. 10 – 15 minutters varighed samt besvarede spørgsmål fra kommissionen.

Møderne med følgegruppen har været mellem formanden for Forsvarskommissionen og personelorganisationernes repræsentanter. Følgegruppen har haft følgende sammensætning:

- Akademikernens Centralorganisation (AC) ved Bent Fabricius, Hovedorganisationen af Officerer i Danmark (HOD)

- Akademikernens Centralorganisation (AC) ved Lars Qvistgaard, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF)
- Overenskomstansattes Centralorganisation (OC) ved Jesper K. Hansen, Centralforeningen for Stampersonel (CS)
- Offentligt Ansattes Organisation (OAO) ved Flemming D. Winther, Hærens Konstabel- og Korporalforening (HKKF)
- Offentligt Ansattes Organisation (OAO) ved Yvonne Nordahn, Handels- og Kontorfunktionærer i Staten (HK-stat)
- Statstjenestemændenes Centralorganisation (COII) ved Jørn Uffe Nielsen, Forsvarets Civil-Etat (FCE)

Forsvarskommissionens rejser og besøg

Forsvarskommissionen har besøgt en række lande og organisationer af særlig betydning for Danmark på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Kommissionen har endvidere besøgt udvalgte militære myndigheder og enheder i Danmark og Grønland samt de udsendte danske styrker i Afghanistan.

De gennemførte rejser har overordnet haft til formål at bibringe kommissionens medlemmer viden om bl.a. britisk, fransk og amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, FN's, EU's og NATO's synspunkter vedrørende sikkerhedspolitiske udviklingstendenser og udfordringer samt udvikling i det arktiske område. Desuden har besøget ved de udsendte styrker i Afghanistan haft til formål at give kommissionen indsigt i nogle af de forhold, der gør sig gældende i internationale operationer.

Forsvarskommissionens rejse til Storbritannien

Kommissionens første rejse blev gennemført den 5. til 7. marts 2008 og gik til Storbritannien. Denne omfattede bl.a. møde med House of Commons Defence Committee (HCDC) i det britiske parlament, besøg ved Permanent Joint Headquarters (PJHQ) i Northwood, paneldiskussion med eksperter og forskere fra forskellige tænketanke i Royal United Services Institute (RUSI), idet disse omfattede bl.a. general Mike Jackson, baronesse Neville-Jones (skyggeminister og national sikkerhedsrådgiver for oppositionen), Michael Coder (Director of Military Sciences ved RUSI), professor Theo Farrell, Paul Beaver (særlig rådgiver til HCDC) og Giles Beattie (PA Consulting Management Group).

Endvidere besøgte Kommissionen det britiske forsvarsministerium, hvor der bl.a. blev gennemført møder med Permanent Under Secretary, Sir Bill Jeffrey, og Chief of the Defence Staff, Air Chief Marshal, Sir Jock Stirrup.

Forsvarskommissionens rejse til USA

Den 7. til 12. april 2008 blev der gennemført en orienteringsrejse til Washington DC og New York, USA.

I Washington DC omfattede besøget bl.a. møder med eksperter og forskere ved tænketankene Atlantic Council, Center for Strategic & International Studies (CSIS) og RAND Corporation, ligesom det amerikanske udenrigsministerium (State Department) og det amerikanske forsvarsmi-
nisterium (Department of Defence, Pentagon) blev besøgt.

I New York blev der gennemført besøg ved FN, herunder møder med bl.a. assisterende generalsekretær Edmond Mulet (Department of Peacekeeping Operations), generalmajor Per Arne

Five (Office of Military Affairs, Department of Peacekeeping Operations), assisterende generalsekretær Catherine Bragg (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), assisterende generalsekretær Haile Menkerios (Department of Political Affairs), Deputy Director John Ohi-orhenuan (Bureau for Crises Prevention and Recovery, UN Development Programme) og assisterende generalsekretær Dmitry Titov (Office of Rule of Law and Security Institutions).

Endeligt blev der holdt møde med præsidenten for International Peace Institute, Terje Rød-Larsen.

Forsvarskommissionens besøg til NATO og EU

Kommissionen besøgte den 26. til 28. maj 2008 henholdsvis NATO og EU i Bruxelles samt Paris.

Rejsen til NATO og EU omfattede møde med NATO's generalsekretær, Jaap de Hoop Scheffer, assisterende generalsekretær Jiri Šedivy (Defence Policy and Planning) og assisterende generalsekretær Peter Flory (Defence Investment). Desuden mødte Kommissionen NATO-ambassadørerne fra USA, Litauen, Nederlandene, Norge og Tyrkiet i forbindelse med paneldiskussioner.

I EU mødte Forsvarskommissionen bl.a. EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske koordinator, Javier Solana, generaldirektøren for det europæiske forsvarsagentur, Alexander Weiss, generaldirektøren for eksterne relationer og politisk-militære anliggender, Robert Cooper (Rådssekretariatet), formanden for EU's militærkomité, general Henri Bentégeat samt chefen for EU's militære stab, general David Leaky.

I Frankrig mødtes Kommissionen med statssekretær Jean-Marie Bockel fra det franske forsvarsministerium, sikkerhedspolitisk rådgiver i Élyséet, François Richier samt den franske Nationalforsamlings forsvarsudvalg. Endelig blev der holdt paneldiskussion med forskere fra Fondation Pour La Recherche Stratégique, bl.a. fordi disse forskere var medlemmer af den franske Hvidbogskommission, der afleverede sin beretning i juni 2008.

Forsvarskommissionens rejse til Grønland

Den 1. til 3. september 2008 var Forsvarskommissionen i Grønland. Rejsen havde til formål at bibringe kommissionens medlemmer viden om forsvarets tilstedeværelse og opgaver på Grønland og i Nordatlanten samt viden om Grønlands Hjemmestyres syn på udviklingen omkring Arktis.

Rejsen omfattede bl.a. paneldiskussion med landsstyremedlem for Finanser og Udenrigsanliggender, Aleqa Hammond, direktør i Udenrigsdirektoratet, Inuuteq Holm Olsen, direktør i Råstofdirektoratet, Jørn Skov Nielsen og chef for Grønlands Kommando, kontreadmiral Henrik Kudsk.

Derudover besøgte kommissionen Grønlands Kommando i Grønnedal og Ivittuut Kommune, hvor kommissionen bl.a. mødte borgmester, Per Nukaaraq Hansen, samt kommunaldirektøren i Ivittuut Kommune, Bent Svenbæk.

Kommissionen sejlede med søværnets nye inspektionsfartøj, Knud Rasmussen, i forbindelse med besøget.

Forsvarskommissionen i Afghanistan

Kommissionen besøgte de udsendte styrker i Afghanistan den 6. til 10. november 2008. Kommissionen besøgte Helmand og Kandahar provinserne, herunder Camp Bastion/Camp Viking, Forward Operating Base Price, Forward Operating Base Sandford og Kandahar Air Field.

Kommissionen havde mulighed for at møde flere af de udsendte soldater undervejs og høre om deres oplevelse af forholdene og vilkårene forud for, under og efter en udsendelse i international mission. Der blev undervejs givet flere briefinger til kommissionen, bl.a. fra den danske bataljonskampgruppe, den britiske chef for Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Helmand, Hugh Powell, NATO's militære chef i Helmand, brigadegeneral Messenger (UK Royal Marines), NATO's Joint Helicopter Force i Helmand, det danske helikopterdetachment i Afghanistan, den danske Senior National Representative ved NATO's hovedkvarter for ISAF¹ i Kabul, oberst Claus Wessel-Tolvig (tillige chef for NATO's Policy Action Group Co-ordination), Deputy Commander Operations på Kandahar Airfield, oberst Lars S. Kjøller, stabselementet ved NATO's Regional Command South, det danske kommunikationskompagni (Deployable Communications Module), det danske støtteelement i Afghanistan og danske CIMIC²-enheder i Helmand.

En del af rejsen blev foretaget med det danske flyvevåbens C-130J Hercules fly.

Endagsbesøg

Udover de nævnte udlandsrejser har kommissionen gennemført en række endagsbesøg.

¹ NATO's International Security Assistance Force.

² Civilian Military Cooperation

Den 14. maj 2008 besøgte kommissionen støtteskibet Absalon. Kommissionen sejlede med støtteskibet fra Hundested til København, idet bl.a. chefen for Søværnets Operative Kommando, kontreadmiral Nils Christian Wang, orienterede kommissionen om søværnets opgaver, udvikling og vision under forlægningen mod København.

Den 25. juni 2008 besøgte kommissionen Hærens Kampskole i Oksbøl, hvor en del af hærens nye materiel blev præsenteret for kommissionen. Kommissionen overværede endvidere den missionspecifikke uddannelse af de soldater, der i august tog til Afghanistan som hold 6, hvilket var de samme soldater, som kommissionen mødte i forbindelse med besøget i Afghanistan den 6. til 10. november 2008. Kommissionens medlemmer havde i Oksbøl mulighed for at tale med soldaterne og høre om deres oplevelser og forventninger til en kommende udsendelse i international tjeneste. Transporten til og fra Oksbøl blev foretaget af en af forsvarets nye EH-101 helikoptere.

Den 21. august 2008 besøgte Forsvarskommissionen Forsvarschefens Sikkerhedspolitiske Kursus (SIKU) i Karup. Transport til og fra Karup blev ligesom ved besøget i Oksbøl foretaget med EH-101 helikopter. Kommissionen modtog under besøget briefing af chefen for Flyvertaktisk Kommando, generalmajor Stig Østergaard Nielsen samt af chefen for Hærens Operative Kommando, generalmajor Poul Kiærskou. Nogle af hovedtemaerne var bl.a. flyvevåbnets og hærens mission, vision og strategi, operationer, luftstøtte, mobilitet, samtænkning, strategisk partnerskab, struktur og kapacitet, personelsituation og udvikling.

Endvidere fremviste hæren og flyvevåbnet en række af deres kapaciteter i form af enheder og materiel under en taktisk demonstration, der omfattede brugen af et bredt udsnit af enheder og

materiel på jorden som i luften. Derudover var der mulighed for at se nærmere på materiel fra både hæren og flyvevåbnet ved en materieludstilling på Flyvestation Karup.

Forsvarskommissionens beretning

Forsvarskommissionens beretning består af hovedbind, to bilagsbind samt et resume. Resumeeet er oversat til tysk, engelsk og fransk.

Mindretalsudtalelser

Enhedslistens medlem af kommissionen, folketingsmedlem Frank Aaen har afgivet mindretalsudtalelse i forhold til Forsvarskommissionens beretning. Mindretalsudtalelsen fremgår af tillægget i kommissionsberetningen hovedbind.

Tiltrædelse af kommissionsberetningen

Kommissionsberetningen er afsluttet og tiltrådt den 25. marts 2009.

Hans Hækkerup

Søren Gade

Karsten Nonbo

John Dyrby Paulsen

Ib Poulsen

Holger K. Nielsen

Helge Adam Møller

Morten Helveg Petersen

Villum Christensen

Frank Aaen

Lars Findsen

Lisbet Zilmer-Johns

Lone Dencker Wisborg Christian Bruhn Rieper Torben Steen Hansen

Herálvur Joensen Inuuteq Holm Olsen Per Poulsen-Hansen

Tim Sloth Jørgensen Bjørn I. Bisserup Per Pugholm Olsen

Per Ludvigsen Finn Hansen Jan S. Norgaard

Frederik Schydt Lykke Friis Birthe Hansen

Bertel Heurlin Mikkel Vedby Rasmussen

Kim Jesper Jørgensen Gunner Arpe Nielsen Lars G. Christensen

Henning Roland Andersen Flemming S. Bastrup Ulrik E. Petersen

Kim Bloch Marie Kirkebæk Brandt

Følgende medlemmer har afgivet en mindretalsudtalelse:

Frank Aaen

1. KAPITEL

DE SIKKERHEDSPOLITISKE PRÆMISSER

Indledning

Danmark har siden afslutningen på Den Kolde Krig ikke været konfronteret med direkte, konventionelle militære trusler og nyder derfor godt af en gunstig sikkerhedsgeografisk placering uden historisk sidestykke. Som et mindre land med en åben økonomi og et åbent samfund er Danmarks sikkerhed, frihed og velstand på godt og ondt afhængig af den globale udvikling. Det indebærer andre trusler såsom international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. Med globaliseringen får en række bredere udviklingstræk stigende indflydelse på trusselsbilledet og dermed på sikkerhedspolitikens horisont og virkemidler. Dette indebærer, at sikkerhedspolitik vil skulle udmøntes i en kontekst med mange dimensioner samt stor kompleksitet, dynamik og uforudsigelighed.

Den internationale udvikling har på den ene side givet mindre lande som Danmark øget råderum til at føre en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og dermed større muligheder for at være med til at forme den fremtidige internationale orden. På den anden side udgør selvsamme kompleksitet en udfordring, når det kommer til at formulere den politik, der vil give Danmark de bedste handlemuligheder i tiden frem mod 2025.

Formålet med dette kapitel er at afdække, hvilke sikkerhedspolitiske udfordringer Danmark må forventes at stå over for i de næste to årtier samt vilkårene for at håndtere disse. Den sikkerhedspolitiske udvikling formes af to overordnede faktorer: globaliseringen og udviklingen i magtfordelingen i det internationale system.

Først opridses, hvordan globaliseringen overordnet set indvirker på sikkerhedspolitikken i relation til udviklingen i magtfordelingen i det internationale system såvel som i forhold til fremkomsten af nye trusler og risici. Herefter analyseres udviklingen i magtforholdene mellem de ledende aktører i det internationale system. Dernæst beskrives dels de trusler, som Danmark forventeligt vil stå over for frem mod 2025, dels en række globale risici og tendenser, der vil spille en afgørende rolle for den sikkerhedspolitiske udvikling og for trusselsbilledet i de næste to årtier. Disse er kendetegnet ved overvejende at være transnationale og med ikke-statslige aktører i en ofte fremtrædende rolle. Samtidig er deres fremkomst i høj grad et resultat af globaliseringen.

Analysen vil basere sig på fremskrivninger af aktuelle udviklingstræk. Erfaringen tilsiger dog, at man i et tidsperspektiv på 15-20 år ikke kan udelukke, at der vil indtræffe større uventede begivenheder, som på afgørende vis vil få indvirkning på den globale udvikling og vilkårene for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

I de afsluttende afsnit af kapitlet vendes blikket mod konsekvenserne for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik af de beskrevne internationale udviklingstræk. Først analyseres de overordnede fokusområder for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder prioriteter i forhold til de centrale internationale sikkerhedsinstitutioner. Derefter identificeres de militære opgaver, som dansk forsvar bør være parat til at bidrage til i perioden frem mod 2025. Kapitlet afsluttes med en række anbefalinger, der vil danne baggrund for de efterfølgende kapitler.

Mens den seneste sikkerhedspolitiske redegørelse fra 2003 ("Bruun-rapporten") tog afsæt i en amerikansk ledet verdensorden, tages der nu udgangspunkt i en forventning om, at der frem mod 2025 vil ske en gradvis magtforskydning fra USA/Vesten mod Asien. Der lægges derfor betydelig vægt på den større rolle, som især Kina, men også Indien, forventes at ville spille i

det internationale system. I forhold til 2003-redegørelsen lægges der desuden større vægt på, at trusler og udfordringer i en globaliseret verden er for komplekse til, at de kan håndteres af noget enkelt land. Multilaterale løsninger vil derfor være påkrævet i et hidtil uset omfang.

Som noget nyt i forhold til 2003-redegørelsen peges der på, at multinationale styrkers engagement i oprørsbekæmpelse, såsom i Afghanistan, medfører et behov for, at forsvaret kan gennemføre operationer, der *både* er langvarige *og* periodevist højintensive. Det fremhæves desuden, at de indsatte styrkebidrag ikke alene skal kunne bekæmpe oprørsstyrker og stabilisere et område, men også indgå i et dynamisk samspil med de aktører, der er ansvarlige for den civile genopbygnings- og udviklingsindsats samt (i begrænset omfang) selv kunne deltage i genopbygning. Herudover lægges vægt på, at militære bidrag til stabiliseringsoperationer forankres i bredspektrede strategier, der også omfatter politiske og civile indsatser og samtidig tager højde for regionale og transnationale aspekter.

Endvidere fremhæves, som noget nyt i forhold til 2003-redegørelsen, bidrag til den militære kapacitetsopbygning – især i Afrika – som en væsentlig opgave i forbindelse med forsvarets samlede internationale engagement.

Globalisering, magt, trusler og risici

Globalisering kan i bred forstand forstås som den proces, hvorved menneskelig og institutionel interaktion finder sted over landegrænser med stigende intensitet og hastighed, og hvor betydningen af geografiske afstande generelt mindskes.

Således forstået er globalisering ikke et nyt fænomen. Kombinationen af den industrielle revolution, frihandelsregimet under 'Pax Britannica' og bredere samfundsmæssige udviklinger indebar

også en stigende globalisering i det 19. århundrede. De to verdenskrige i første halvdel af det 20. århundrede og Den Kolde Krig i århundredets anden halvdel medførte en opbremsning af disse globaliseringstendenser, der varede frem til Berlin-murens fald i 1989. Efter afslutningen af Den Kolde Krig har kombinationen af åbning af nye markeder, øget frihandel samt de teknologiske landvindinger inden for it, telekommunikation og transport imidlertid banet vejen for en stigning i omfanget og intensiteten i udvekslingen af kapital, varer, tjenesteydelser, personer, teknologi, viden og ideer, der overgår tidligere tiders internationaliseringsprocesser i en sådan grad, at der med rette kan tales om et kvalitativt skift i de internationale relationers natur.

Globaliseringen har haft mange positive følgevirkninger. Der kan således ikke herske tvivl om, at den i et hidtil uset omfang har bragt vækst, velstand, nye muligheder og forbedret livskvalitet til befolkningerne i store dele af verden. Den øgede gensidige afhængighed har i visse tilfælde forhøjet omkostningerne ved at forfølge politiske mål med militær magt, hvilket har medvirket til at reducere risikoen for væbnet konflikt mellem de ledende aktører.

Gensidig afhængighed er dog et tveægget sværd. Det faktum, at flere aktører agerer på stadig flere dimensioner i stadig større omfang og med stadig større hastighed, vil også øge antallet af potentielle generelle konfliktflader af både politisk, økonomisk og kulturel art: åbne samfund, tættere integration af markeder for varer, serviceydelser og kapital samt den stadig mere differentierede internationale arbejdsdeling øger staternes sårbarhed over for eksterne udviklinger.

Dette ikke blot ved at udsving i verdensøkonomien – som illustreret ved den aktuelle finanskriser – spreder sig hurtigere og bredere, men også ved at intern ustabilitet eller regionale konflikter vil kunne få alvorligere konsekvenser end tidligere. Social og politisk uro i Kina ville sende rystelser gennem verdensøkonomien. Et sammenbrud i den indiske software-industri som følge af

intern uro eller en konflikt med Pakistan ville have en betydelig indvirkning på de europæiske økonomier, der har outsourcet store dele af deres programmeringsopgaver til Indien.

I globaliseringens kølvand følger nye sikkerhedspolitiske udfordringer. De samme processer og dynamikker, som har resulteret i økonomisk og politisk fremgang, rummer kimen til nye konflikter, spændinger og trusler. Globaliseringen indebærer således en omfordeling af magt og muligheder, som både skaber vindere og tabere. I store dele af Afrika og Mellemøsten vil demografiske, økonomiske, klimatiske og ressourcemæssige faktorer samt politiske strukturer fortsat give grobund for social uro, politisk og religiøs radikaliserings, lokal og regional konflikt. Historisk set er der ikke noget nyt i, at sådanne faktorer får sikkerhedspolitiske konsekvenser. Men som noget nyt indebærer globaliseringen, at lokale eller regionale sikkerhedsproblemer hurtigere og lettere end hidtil kan udvikle sig til globale risici og trusler. Afghanistan under Taliban er et eksempel på, hvorledes fattigdom, etniske og religiøse spændinger, politisk radikaliserings og lokal konflikt kan resultere i en sammenbrudt stat, der udvikler sig til en global trussel.

Staterne udfordres som de primære aktører i det internationale system i hidtil uset omfang. Særligt på det økonomiske område får regionale organisationer og ikke-statslige aktører, såsom multinationale selskaber og NGO'er³, øget indflydelse. På det sikkerhedspolitiske område forbedrer de nye kommunikations- og informationssystemer og netværksmuligheder de ikke-statslige aktørers mulighed for at gøre sig gældende og interagere uden for staternes kontrol. Skrøbelige og sammenbrudte stater kan i visse tilfælde fungere som frirum som følge af mangelfuld territorial kontrol. Derved opnår ikke-statslige aktører, såsom terrornetværk, militser og organiserede kriminelle, en bred platform for at påvirke den globale udvikling og trusselsbilledet – også selvom de ikke råder over de samme ressourcer og pressionsmidler som stater. I visse

³ Non-Governmental-Organization

tilfælde støttes ikke-statslige aktører direkte af stater, der bruger dem til at forfølge egne politiske mål, som det er tilfældet med Irans støtte til Hizbollah.

Særligt terrornetværk og grupper af organiserede kriminelle agerer i stigende grad transnationalt og med destabiliserende konsekvenser, lokalt, regional og globalt:

Al-Qaidas forberedelse af terrorangrebene den 11. september 2001 omfattede ageren på flere kontinenter, ligesom angrebene havde konsekvenser for verdensøkonomien (ifølge Verdensbankens beregninger en nedgang på 1 % i globalt bruttonationalprodukt (BNP) i kølvandet på angrebene) og for den globale sikkerhedspolitiske dagsorden og prioritering.

90 % af heroinen i Europa kommer fra råopium dyrket i Afghanistan, hvor narkotikahandelen finansierer Taliban. Store dele af heroinen distribueres gennem kriminelle netværk på det vestlige Balkan, som også er ansvarlige for omfattende menneskehandel.

Indtægterne fra global illegal handel med ædelstene, tømmer og håndvåben er en af drivkræfterne i væbnede konflikter i bl.a. Afrika, ligesom pirateri ud for Afrikas Horn og Vestafrika samt i Malacca-strædet forøger omkostningerne for den internationale skibstransport.

Disse ikke-statslige aktørers transnationale ageren fordrer frem for alt effektivt internationalt samarbejde og multilaterale løsninger. Der er også behov for nye tankemåder og strategier, idet ikke-statslige aktører spiller efter andre regler end dem, der præger traditionelt diplomati

og mellemstatslige relationer. Eksempelvis stiller bekæmpelse af terrornetværk nye krav til efterretningsvirksomhed⁴, krigsførelse, beredskab, udviklingsbistand og offentlig kommunikation.

Trods globaliseringens stigende betydning for karakteren af de sikkerhedspolitiske udfordringer er en analyse af de internationale magtforhold dog fortsat uomgængelig. Magtforholdene har indvirkning på mulighederne for at samarbejde om håndtering af udfordringerne og truslerne i en globaliseret verden: Hvem kan blive enige om at imødegå dem i fællesskab, og hvem kan ikke? Mønsteret af magtcentre og udviklingen af de centrale sikkerhedspolitiske institutioner – der drives af stater – sætter i vidt omfang rammerne for den konkrete udmøntning af globaliseringens udfordringer og trusler såvel som for håndteringen af dem. Tillige viser den historiske erfaring, at et sammenbrud i politiske relationer mellem de førende magter kan bringe globaliseringsprocesser til en brat afslutning.

Samtidig må magtforholdene – som følge af globaliseringen – i stigende grad anskues i flere dimensioner. Fordelingen af militær magt mellem magtcentrene udgør den første dimension. Da alene USA har global militær rækkevidde, vil det fremstå som det primære magtcenter. Den anden dimension omfatter økonomiske forhold. Her er magten allerede spredt med USA, EU, Kina, Indien og Japan som de vigtigste centre. I et tæt sammenvævet og globalt økonomisk system rækker betydningen af økonomisk styrke ud over den traditionelle forståelse – som forudsætning for militær magt – og bliver i voksende omfang en magtfaktor i sig selv. Den sidste dimension omfatter transnationale forhold. På denne dimension fordeles magten primært blandt ikke-statslige aktører – terrornetværk, militser, organiserede kriminelle, men også multinationa-

⁴ Forsvarets Efterretningstjeneste oplyser, at for at lave efterretningsvirksomhed mod terrortruslen er der – ud over traditionelle metoder – behov for at kunne skaffe indblik i ikke-statslige aktørers kommunikation og handlinger, f.eks. deres personlige og sociale netværk samt deres måder at fremstille bomber, sprængstoffer og andre våben på. Der er i højere grad end tidligere behov for en stor bredde i sproglige og faglige kompetencer.

le selskaber, NGO'er og globale massemedier. Det er kendetegnende, at staternes muligheder for at udøve kontrol med aktiviteten på den transnationale dimension er mere begrænsede.

Frem mod 2025 må den transnationale dimension ventes at få øget betydning som følge af den stigende globalisering.

Magtcentre frem mod 2025

USA's position som eneste supermagt må forventes gradvist udfordret af nye fremvoksende magtcentre. Samtidig vil der ske en magtforskydning i det internationale system mod Asien. Hvilke forandringer, denne transition konkret vil medføre, afhænger af, hvordan USA og de nye magtcentre ser sig selv og optræder på den internationale scene.

USA

I nyere verdenshistorie har ingen anden magt stået så stærkt, som USA har gjort de seneste årtier. USA's fortsat førende globale position skyldes ikke alene landets samlede aktiver opgjort i militær, politisk, økonomisk og kulturel magt. USA spiller også en ledende rolle i en række centrale internationale institutioner. Hertil kommer, at USA via bilaterale alliancer og sikkerhedspolitiske partnerskaber har sikret sig en stor indflydelse i alle regioner, hvor der fortsat er en klar tendens til at "flokkes" omkring supermagten. USA har således som det eneste magtcenter en global tilstedeværelse. Endvidere besidder den amerikanske samfundsmodel i store dele af verden fortsat en grundlæggende tiltrækningskraft. Dog har indsatsen særligt i Irak medført en vis nedslidning inden for de væbnede styrker og svækkelse af USA's globale politiske og moralske autoritet. Desuden kan det ikke udelukkes, at følgevirkningerne af den aktuelle finanskrise, der har ramt USA hårdt, i hvert fald i en periode vil kunne have en vis indflydelse på det amerikan-

ske ambitionsniveau i forhold til at engagere sig militært, ligesom den på sigt vil kunne accelerere den igangværende magtforskydning mod Asien.

USA's tilgang til det transatlantiske samarbejde er i dag fokuseret på at håndtere udfordringer uden for Europa, såsom terrorismebekæmpelse og spredning af masseødelæggelsesvåben, ligesom der er fokus på fremvæksten af nye magtcentre i Asien. Dog forventes USA at fastholde et engagement i og med Europa, bl.a. fordi andre regioner på kort og mellemlangt sigt ikke i samme grad som Europa vil kunne levere politiske, civile og militære bidrag til håndtering af globale trusler og udfordringer. Fra amerikansk side forventes der således fortsat at være klar interesse i at styrke og videreudvikle det transatlantiske samarbejde med udgangspunkt i NATO og et tættere partnerskab med EU – men med fokus på konkrete sager og specifikke interesse-sammenfald. Den nye amerikanske administration har klart signaleret et ønske om at styrke samarbejdet med Europa, men har samtidig udtrykt forventning om, at Europa øger sit bidrag til krisestyring, herunder militært, med henblik på en mere lige byrdefordeling.

Fra amerikansk side erkendes i stigende grad, at øget engagement i alliancer og internationale institutioner er vigtigt for at sikre bæredygtige løsninger på globale udfordringer. Omfanget af amerikansk engagement vil dog være tæt forbundet med, hvorvidt disse alliancer og institutioner formår at udvise den fornødne handlekraft og effektivitet. Samtidig lægger USA fortsat vægt på at etablere nye multilaterale ad hoc samarbejder uden stærk forankring i internationale institutioner. Det har man bl.a. set i forhold til håndtering af Iran, Nordkorea og Kosovo. I amerikansk optik er en fordel ved disse ad hoc samarbejder, at USA fastsætter dagsordenen, og at strukturerne er fleksible og ofte pragmatiske. Desuden styrer man uden om formelle internationale processer, der ofte indebærer behov for enstemmighed eller bred konsensus. Denne model må forventes fortsat at være et væsentligt element i USA's strategi, idet den både fastholder

USA i en førende position og samtidig tilvejebringer medansvar for vigtige internationale beslutninger.

Indsatsen mod terrorisme og anden voldelig ekstremisme forventes fortsat at ville stå centralt i amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endvidere medfører USA's fortsat store forbrug af fossile brændstoffer og heraf følgende afhængighed af import, at hensynet til forsyningsikkerhed i stigende grad vil have indflydelse på amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, uanset at forbruget søges nedbragt gennem udvikling af alternative energiformer.

Det er USA's strategiske mål at fastholde sin militære dominans og afskrækkelseskapacitet over for andre stater. USA ønsker også i fremtiden at være så militært overlegen, at ingen anden stat vil overveje at begynde at udfordre USA. Trods øget fokus på yderligere reduktioner i antallet af sprænghoveder vil atomvåben også fremover spille en central rolle. Overvejelser om videreudvikling af missilforsvar udgør et andet eksempel på det amerikanske ønske om at kunne imødegå det bredest mulige spektrum af militære trusler. Også USA's ønske om at holde optionerne åbne i forhold til militær udnyttelse af rummet udgør et element i USA's målsætning om at fastholde en militær overlegenhed.

Erfaringerne fra Irak og Afghanistan har svækket troen på, at militærteknologisk overlegenhed vil kunne omsættes i militære indgreb, der hurtigt skaber de ønskede politiske resultater. Det erkendes, at der er behov for en anderledes dynamisk forståelse af behovet for anvendelse af såvel militære som civile instrumenter i en sammenhængende strategi. Den nye administration har således tilkendegivet, at der vil blive lagt fornyet vægt på diplomati og udviklingsbistand som instrumenter i amerikansk udenrigspolitik.

EU

Siden sin grundlæggelse har EF/EU-samarbejdet først og fremmest været et politisk-økonomisk samarbejde, hvis hovedformål imidlertid var af sikkerhedspolitisk karakter, nemlig at undgå en ny krig mellem de europæiske stater. EU har traditionelt ført sin ydre sikkerhedspolitik ved hjælp af politisk-økonomiske instrumenter, såsom udviklingsbistand og økonomisk samarbejde, og i nærområdet gennem udvidelsesprocessen. EU (Kommissionen og medlemslandene) står i dag for 70 % af verdens udviklingslandsbistand, er en økonomisk magtfaktor og har ydet sit vigtigste sikkerhedspolitiske bidrag med stabiliseringen af Central- og Østeuropa efter Murens fald.

EU's oprindelige "indre" sikkerhedspolitiske projekt må siges at være afsluttet. Hoveddrivkraften er i dag ambitionen om at forholde sig til udfordringer udefra (stabilisering af EU's nærområde, Mellemøsten, Afrika, klimaforandringer og så videre). Dette er bl.a. grunden til, at EU er i færd med at supplere den politisk-økonomiske magt med militære instrumenter. I perioden frem til 2025 vil EU næppe blive en militær magt af global strategisk betydning – det vil sige med evne til global magtprojicering i et større omfang i lighed med USA – men vil formentlig have udviklet en bedre militær og civil krisestyringskapacitet. Endelig vil EU's rolle som global aktør frem til 2025 også blive påvirket af, om der træffes beslutning om udvidelse med geostrategisk vigtige lande som Tyrkiet og Ukraine.

EU er allerede indtrådt på scenen som aktør i civil og militær krisehåndtering og stabilisering. Det gælder i særlig grad i forhold til det vestlige Balkan med de omfattende missioner i Bosnien-Hercegovina og Kosovo. Herudover er der taget skridt til en mere global rolle med missionerne i Aceh/Indonesien, Darfur/Sudan, Afghanistan, Den Demokratiske Republik Congo, Tchad og Guinea Bissau. Dertil kommer EU's stigende engagement i Mellemøsten. Denne udvikling må

forventes accelereret frem mod 2025. Det gælder navnlig i situationer, hvor USA ikke kan eller vil engagere sig, eller hvor enkelte NATO-lande blokerer for et NATO-engagement. Efterspørgslen på EU kan ventes øget af, at FN i stigende grad forudses at udlicitere fredsbevarende opgaver til regionale organisationer. Endelig vil EU's særlige muligheder for civil-militært samtænkte indsatser i sig selv kunne generere efterspørgsel på EU som aktør i krisehåndtering og stabilisering.

Der er blandt medlemslandene en voksende fælles erkendelse af, at EU som en union, der for indeværende består af 27 lande med omkring 500 mio. indbyggere og en økonomisk aktivitet, der svarer til en fjerdedel af verdens BNP, nødvendigvis må påtage sig et større globalt ansvar. Der vil derfor være et pres for videreudvikling af den fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. Samtidig kan en udvikling i retning af mere flydende magtstrukturer og et øget behov for multilateralt samarbejde om løsning af globale problemer være en fordel for EU, som i sin opbygning er funderet på multilateralt samarbejde.

EU's evne til at udfylde rollen som global aktør kan dog svækkes af to forhold: manglende politisk enighed og utilstrækkeligt transformeret krisehåndteringskapacitet.

Efter uenigheden om invasionen af Irak i 2003 har der i EU været stærkt fokus på at sikre enighed om centrale sikkerhedspolitiske spørgsmål, såsom Irans atomprogram og Kosovos uafhængighed. Evnen til at opnå enighed vil dog fortsat være meget afhængig af dels interne forhold, såsom politiske konstellationer i de enkelte medlemslande og forholdet mellem centrale regeringschefer, og dels eksterne spørgsmål, såsom forholdet til USA og i nogen grad andre centrale aktører som Rusland og Kina.

Hovedreglen for beslutningstagning må også fremover forventes at være enstemmighed. De store lande – i første omgang EU3 (Frankrig, Storbritannien og Tyskland) – vil også i 2025 have det afgørende ord, når de centrale spørgsmål om EU's involvering i konflikter og stillingtagen til sikkerhedspolitiske spørgsmål skal afgøres. Det står dog klart, at stats- og regeringscheferne – også i de store EU-lande – erkender, at intet europæisk land er i stand til at håndtere globale udfordringer og trusler på egen hånd, og at den bedste varetagelse også af nationale interesser sker ved at stå sammen inden for EU. Det fortsatte skift i retning af mere samordnet handling vil sandsynligvis i mindre grad ske gennem ændrede beslutningsregler, der kan gennemtvinge fælles politik, hvor landene er uenige, og i højere grad ved at det fælles analyse- og beslutningsapparat effektiviseres, så EU stadig oftere får en fælles politik, inden især de store lande når at låse sig fast på (modstridende) politiske positioner. Hertil kommer, at de nyligt udmeldte mere pragmatiske amerikanske og franske holdninger til henholdsvis EU's forsvarsdimension og NATO må forventes at mindske de traditionelle skillelinjer mellem "atlantiske" og "europæiske" EU-medlemslande.

Lissabon-traktaten indeholder tiltag, der kan styrke Unionens evne til at optræde samlet. Med indførelsen af en udenrigsrepræsentant og en EU-udenrigstjeneste lægges der op til mere effektive beslutningsveje på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Trods den aktuelle usikkerhed om Lissabon-traktatens skæbne efter det irske nej i 2008 ventes der i perioden frem mod 2025 at ske et skifte i EU-drøftelser fra fokus på beslutningsprocesser til konkrete handlemuligheder i forhold til aktuelle sikkerhedspolitiske udfordringer. Den aktuelle usikkerhed om ratifikationen af Lissabon-traktaten kan – sammen med den stigende diversitet i medlemskredsen – udløse en situation, hvor princippet om variabel geometri vinder frem på forsvarsområdet, det vil sige en situation, hvor nogle lande indgår i et tættere samarbejde inden for EU's strukturer.

Den anden udfordring – utilstrækkelig krisehåndteringskapacitet – kan begrænse EU's evne til at omsætte politiske beslutninger i praksis. Frem for alt mangler der fortsat deployerbar europæisk militær kapacitet.⁵ Etableringen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder oprettelsen af et europæisk forsvarsagentur, har dog i et vist omfang styrket mulighederne for at transformere europæisk militær kapacitet med henblik på deltagelse i internationale operationer. Der er således udviklet et EU-samarbejde om at styrke europæiske kapaciteter, som både kan understøtte og supplere NATO's arbejde på området. Dette er afgørende, idet det er de samme militære styrker, som medlemslandene skal trække på i forbindelse med henholdsvis EU- og NATO-ledede operationer.

Udgivelsen *European – United States Defence Expenditure in 2006* fra det europæiske forsvarsagentur, EDA, giver et indtryk af de transatlantiske forskelle. Her sammenlignes tal fra de 26 EU-lande, der er medlem af EDA, med amerikanske tal fra offentlige publikationer.

⁵ Dansk Folkeparti er modstander af at ophæve Danmarks EU-forbehold - herunder Forsvarsforbeholdet, som et markant flertal af Danmarks befolkning gav tilslutning til - såvel ved afstemningen om Maastricht-Traktaten i 1992 som ved afstemningen om Edinburgh-Aftalen i 1993. Flertallet i Forsvarskommissionen ønsker, at EU skal have deployerbare militære kapaciteter - som også specielt Frankrig og Tyskland har peget på som ønskeligt. Frankrig og Tyskland ønsker ligefrem et antal EU-kampgrupper opsat, som skal stå under EU-kommando; netop dén Europa-Hær, den danske befolkning ikke ønsker. Dansk Folkeparti er af den opfattelse, at Danmark er særdeles godt tjent med NATO-medlemskabet, som netop giver hvert enkelt land mulighed for at tilslutte sig eller ikke at tilslutte sig en militær mission.

	EU (26 EDA lande)	USA
Totale forsvarsudgifter 2006 (mia. EUR)	201	491
Forsvarsudgifters andel af BNP 2006 (i %)	1,78	4,7
Militært personel	1.940.112	1.384.968
Forsvarsudgifter per soldat (EUR)	103.602	354.898
Investering (materiel, forskning & udvikling) per soldat (EUR)	20.002	102.489
Udgifter til personel (mia. EUR)	110,0	100,0
Udgifter til drift og vedligeholdelse (mia. EUR)	43,3	169,2
Udgifter til materielindkøb (mia. EUR)	29,1	83,0
Udgifter til forskning og udvikling (mia. EUR)	9,7	58,0

Tabel 1.1. Illustrering af de transatlantiske forskelle
Kilde: European Defence Agency

Ovenstående tabel demonstrerer den kløft, der eksisterer mellem Europa og USA. Europa har flere soldater end USA, men anvender væsentligt mindre på drift, materiel samt forskning og udvikling.

Rusland

Frem mod 2025 forventes Rusland på visse områder at blive en stærkere faktor i Europa og på den globale scene. Russisk udenrigspolitik sigter på igen at give Rusland en indflydelsesrig placering i international politik. Rusland ønsker en verdensorden præget af multipolaritet og fortsat afgørende russisk indflydelse i FN's Sikkerhedsråd. I bestræbelserne på at bryde USA's dominerende position forventes Rusland at udbygge sine forbindelser med især Kina og Indien. Samtidig er der dog også russisk interesse i en form for balancering af Kina. Rusland vil fortsat prioritere de bilaterale forhold til enkeltlande frem for samarbejdet med EU og NATO. Muligheder for

indflydelse vil især blive søgt i Ruslands naboer og på enkeltspørgsmål, hvor Rusland har særlige muligheder for at gøre sig gældende. Der vil bl.a. blive gjort bestræbelser på at undgå, at NATO optager tidligere sovjetrepublikker som Ukraine og Georgien som medlemmer. Gennem konflikten med Georgien i august 2008 har Rusland således med militære midler søgt at tydeliggøre, at SNG-området er russisk interessesfære. Bekæmpelse af terrorisme vil fortsat have en dominerende plads i russisk politik, bl.a. fordi radikal islam betragtes som et ulmende sikkerhedsproblem i udkantområder af den Russiske Føderation (f.eks. Tjetjenien og Nordossetien).

Rusland vil i høj grad søge sin globale indflydelse via energiresourcer, nuklear teknologi og militærindustrien. Flere EU-lande er stærkt afhængige af russiske energileverancer. Ruslands mulighed for at udnytte denne situation svækkes dog af Ruslands stærke økonomiske afhængighed af det europæiske marked og mangel på umiddelbare muligheder for at foretage et strategisk skift til andre markeder på grund af fravær af infrastruktur.

Selvom militær magt er en vigtig faktor i russisk udenrigspolitisk tænkning, indser den russiske regering dog, at en oprustning ikke må undergrave økonomien, der i forvejen er under pres som følge af et faldende befolkningstal, afhængigheden af den internationale oliepris og den aktuelle finansielle krise. Rusland prioriterer evnen til at projicere militær magt over lange afstande med fly- og flådestyrker for at understøtte en mere selvhævdende udenrigspolitik. Der arbejdes tillige på en modernisering af de strategiske våben. Rusland vil dog næppe have ressourcer eller teknologisk grundlag for et langvarigt avanceret våbenkapløb, ligesom der vil være grænser for evnen til magtprojicering. I et perspektiv, der rækker frem til 2025, vil Rusland næppe have ønske om – eller forudsætninger for – at blive en integreret del af de euroatlantiske institutioner. Betydelige politiske, økonomiske, sociale, befolkningsmæssige og militære

problemer forhindrer, at Rusland kan få magt til alene at kunne udgøre en militær trussel mod USA, NATO eller Kina.

Kina

Kinas hastige økonomiske udvikling omsættes i disse år til en væsentligt mere selvsikker og aktiv udenrigspolitik. På kort sigt er det Kinas ambition at blive regionens ledende stormagt, hvilket synes inden for rækkevidde. På længere sigt ønsker Kina en multipolær verdensorden med Kina, Europa og USA som de væsentligste poler.

Kinas hovedprioritet er fortsat økonomisk vækst af hensyn til indenrigspolitisk stabilitet. Sikring af adgang til råvarer, herunder en stabil energiforsyning, er i den sammenhæng en vigtig udenrigspolitisk prioritet. I visse henseender er Kina fortsat et udviklingsland og har brug for udenrigspolitisk ro til intern vækst. Kun en væbnet konflikt over Taiwan-strædet, potentielt med inddragelse af USA, vil kunne få Kina til at afvige fra den nuværende prioritering. Der er en risiko for, at den politiske og sociale udvikling i Kina ikke vil kunne kontrolleres, især i tilfælde af økonomisk recession. Et andet risikomoment er Kinas fortsat utilstrækkelige håndtering af de miljømæssige konsekvenser af den økonomiske vækst.

Forholdet til USA vil stadig have stor indflydelse på Kinas udenrigspolitiske adfærd i de næste årtier på grund af USA's fortsatte dominerende tilstedeværelse i Asien. De to lande vil nøje følge hinandens militære udgifter og deployeringer i regionen. Kina er meget bevidst om ikke at gentage Sovjetunionens handlemønster ved at forsøge at matche USA militært. Kina ønsker i stedet at stække USA's muligheder uden tilsvarende investeringer, hvilket kan give anledning til afgrænsede militære kapløb, eksempelvis i rummet. Den gensidige økonomiske afhængighed mellem USA og Kina er dog i dag af strategisk og eksistentiel betydning. De kan begge trække

tæppet væk under hinandens økonomi: USA's marked er forudsætningen for Kinas vækst, og Kinas dollarreserver (og i fremtiden: investeringer) er afgørende for USA's økonomi.

Forudsat at Kina også de kommende år er præget af høj vækst, og at store politiske og sociale omvæltninger undgås, må Kina forventes i store træk at opretholde den nuværende udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs. Kina forventes at blive Asiens dominerende stormagt, primært i kraft af sin økonomiske vægt. Den militære modernisering og effektivisering vil skabe et mere mobilt forsvar, som i moderat omfang kan engagere sig uden for regionen, primært for at beskytte Kinas råvareleverancer. Kina vil stadig lade økonomisk betingede realpolitiske interesser dominere sit syn på emner på den internationale dagsorden, hvilket vil skabe gnidninger med mere værdibaserede vestlige interesser og krav om kinesisk ansvarlighed. Særligt i Afrika, Centralasien og Sydøstasien kan man forvente politiske sammenstød af denne karakter. Den formelle ikke-indblandingspolitik i andre landes indre anliggender vil i højere grad end i dag være situationsbestemt snarere end generelt gældende.

Kina vil stadig være interesseret i multilateralt samarbejde, især i FN-regi, som modvægt til USA og i nogen grad EU. USA og et stadigt mere selvsikkert Kina vil dog oftere være uenige i FN's Sikkerhedsråd. Kina vil i stadigt større omfang engagere sig i fredsbevarende FN-operationer – oftest når realpolitiske interesser foreskriver det, som i Sudan, men også for at demonstrere øget globalt medansvar.

Indien

Frem mod 2025 ventes Indiens økonomiske vækst og hastigt voksende indflydelse på verdensøkonomien koblet med stigende politisk vilje og øget militær magt at føre til en større global rolle. Indien er stadig et udviklingsland og vil stå over for en række udfordringer, bl.a. moderni-

sering af infrastrukturen, såfremt den økonomiske vækst skal fortsætte, og de politiske ambitioner realiseres. Herudover vil en række religiøse, politiske og etniske konflikter knyttet til en ujævn social og økonomisk udvikling skulle håndteres.

Indien var et ledende medlem af den alliancefri bevægelse under Den Kolde Krig og har i dag valgt at indgå i en række strategiske partnerskaber med USA, Kina, EU, Rusland og Japan. Indiens strategi er at fremme sin økonomiske udvikling gennem disse partnerskaber. Man ser således nok et væsentligt formål i at videreudvikle forholdet til USA, men ønsker ikke at blive inddraget i en amerikansk inddæmningsstrategi for Kina. Pakistan ses fortsat som en potentiel militær trussel og som et land, hvorfra terrorhandlinger udspringer, men ikke længere som den væsentligste udenrigspolitiske problemstilling. Snarere er det Indiens overordnede strategiske mål at hæve sig op på niveau med Kina som asiatisk stormagt. Indiens udenrigspolitiske toprioritet er en fast plads i FN's Sikkerhedsråd, og helst med vetoret.

Indien er i færd med at modernisere sine væbnede styrker, herunder især den maritime kapacitet, da større tilstedeværelse i Det Indiske Ocean opfattes som essentiel for sikring af bl.a. energiforsyning. Indien er en atomvåbenstat uden for NPT, men med en eksemplarisk ikke-spredningshistorik. Indien søger de facto anerkendelse som atommagt. En række væsentlige globale trusler – såsom ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben – vil ikke kunne håndteres uden indisk medvirken.

Opsummering

Opsummerende peger udviklingen i verdens magtcentre i retning af, at der vil ske en magtspredning frem mod 2025. USA's førende globale rolle vil bestå, men vil gradvist blive udfordret af nye fremvoksende magtcentre, først og fremmest Kina. I de næste 20 år er det sandsynligt,

at Asien får den største vækst, og at denne verdensdels andel af den samlede verdensøkonomi vil stige fra ca. en tredjedel i dag til op mod 40 %. Det kan ikke udelukkes, at den aktuelle finanskrisen vil accelerere magtforskydningen mod Asien.

Som det tidligere blev beskrevet, er det i høj grad globaliseringen, som har påvirket udviklingen i magtforholdene. Således må magtforholdene i stigende grad anses i flere dimensioner, hvor f.eks. et lands økonomiske styrke i større omfang er en magtfaktor i sig selv og ikke blot en forudsætning for militær styrke. Kina vil ikke inden 2025 kunne udfordre USA's globale militære førerposition, men heroverfor står, at Kina allerede i dag finansierer en betydelig andel af den amerikanske udlandsgæld. Det vil give politisk indflydelse og ændre den sikkerhedspolitiske kalkule.

Vurderingen af udviklingen af magtcentre i det internationale system og dermed konturerne af en international orden har betydning for, hvorledes trusler og risici mod dansk sikkerhed kan imødegås. Disse trusler og risici er kendetegnede ved at være transnationale af karakter, hvilket oftest nødvendiggør multilaterale løsninger. Udviklingen i magtforholdene har betydning for muligheden for samarbejde om håndteringen af disse udfordringer.

Trusler, risici og tendenser

Truslerne omfatter terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben samt skrøbelige og sammenbrudte stater, der alle på forskellig vis vil kunne påvirke den danske samfundsudvikling i negativ retning. Dernæst fokuseres på de underliggende risikofaktorer og tendenser, som vil medvirke til at forme trusselsbilledet. Disse udgør ikke i sig selv direkte sikkerhedstrusler mod Danmark, men kan være vækstlag for ovennævnte trusler eller forårsage lokal ustabilitet og konflikt med regionale og globale konsekvenser til følge. I perioden frem mod 2025 kan det ikke

udelukkes, at visse af de omtalte risici vil kunne få et omfang, der medfører, at de får karakter af direkte trusler mod dansk sikkerhed.

Trusler

Terrorisme

Siden terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 har international terrorisme baseret på en militant udlægning af islam været et markant element i det samlede sikkerhedspolitiske trusselsbillede. Angrebene i Istanbul i 2003, Madrid i 2004 og London i 2005 har vist, at også Europa er et mål. Det er kendetegnende for den internationale terrorisme, at den er organiseret i fleksible netværk og benytter sig af operationer, der er relativt billige at gennemføre. Der vil ofte være meget kort tid til at forhindre planlagte angreb.

Den globale terrortrussel stammer i dag hovedsagelig fra Al-Qaida og personer eller netværk, der i forskellig grad er tilknyttet eller sympatiserer med organisationens anti-vestlige ideologi. Der findes andre sunni-ekstremistiske netværk i store dele af verden, herunder især i Mellemøsten, Afghanistan, Pakistan, Centralasien, Sydøstasien, Nordafrika, Østafrika og dele af Vestafrika samt på den Arabiske Halvø. Også i Europa er der netværk af militante sunni-ekstremister, der sandsynligvis fortsat vil planlægge angreb.

Al-Qaida er den dominerende, initiativ-tagende og ideologisk samlende aktør. Efter i perioden 2001-2005 at være blevet svækket af den internationale indsats mod terrorisme, er Al-Qaida igen blevet styrket som organisation. Dette er bl.a. et resultat af en styrket propagandastrategi, der ikke blot retter sig mod ekstremistiske inderkredse, men også mod bredere muslimske kredse og mod den interne debat i de vestlige lande. Den fornyede styrke er også et resultat af

fusioner med andre militante ekstremistiske grupper, der har øget muligheden for at gennemføre angreb mod vestlige mål mange steder i verden.

Derudover har den shia-muslimske Hizbollah organisation et vist potentiale til at udføre terroroperationer både i og uden for Mellemøsten og kan i et vist omfang bruges som instrument for iranske interesser. Udover Hizbollah støtter Iran og Syrien palæstinensiske terrorgrupper, bl.a. Hamas. Syriens og især Irans støtte til disse terrorgrupper må, med mindre der sker markante ændringer i Mellemøsten, forventes at fortsætte.

Generelt har myndighederne i mange lande intensiveret deres indsats mod militante ekstremistiske netværk og har afværget langt de fleste planlagte angreb. Det multilaterale og bilaterale samarbejde om bekæmpelse af terrorisme vil givetvis blive styrket yderligere i perioden frem mod 2025. Til trods herfor er det sandsynligt, at den globale trussel fra militante sunni-ekstremister vil være stigende i de kommende år.

Terrorisme vurderes således frem mod 2025 fortsat at ville udgøre en alvorlig – men ikke strategisk – direkte trussel mod dansk sikkerhed.

Masseødelæggelsesvåben

Risikoen for spredning af masseødelæggelsesvåben, herunder især kernevåben og deres fremføringsmidler, vil udgøre en stor udfordring for det internationale samfund frem mod 2025. En række lande har i dag kapacitet til at udvikle masseødelæggelsesvåben, og flere forfølger også programmer for udvikling af ballistiske missiler. Det er især kapaciteten til at fremstille kernevåben, der giver anledning til bekymring, men der er også fokus på kemiske og biologiske våbenprogrammer.

Regional rivalisering og ønsket om at kunne forhindre angreb fra stormagter har, navnlig i Mellemøsten og Asien, bidraget til flere staters ønske om at erhverve en nuklear kapacitet. På dette område giver Nordkoreas og især Irans programmer grund til bekymring. Pakistan har tidligere været kilde til spredning af teknologi og knowhow relateret til kernevåben. For Pakistans vedkommende udgør besiddelsen af en nuklear kapacitet en yderligere sikkerhedspolitisk risiko på grund af landets politiske systems skrøbelighed og geografiske placering i hjertet af den internationale islamistiske terrorismes infrastruktur.

I perioden frem mod 2025 vil der sandsynligvis ske en yderligere spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler. Dels tilsiger den historiske erfaring, at militære teknologier spredes over tid. Dels gør den øgede samhandel og udveksling af teknologi i et globaliseret økonomisk system det lettere for stater at erhverve sig de nødvendige midler til at fremstille masseødelæggelsesvåben og missiler. Denne udvikling har sat de internationale nedrustnings- og ikke-spredningsregimer under pres. De FN-baserede regimer er i de senere år blevet suppleret med en række mere uformelle eksportkontrol- og ikke-spredningsinitiativer, såsom missilteknologikontrolregimet (MTCR), hvis effektivitet dog hæmmes af deres forholdsvist begrænsede – primært vestlige – medlemskreds.

En række positive eksempler, bl.a. Sydafrika, Argentina, Ukraine og Libyen, har vist, at det med den rette kombination af pres og positive incitament er muligt at få lande til at opgive deres atomvåbenprogrammer eller eksisterende kernevåben.

Spredningen af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler vil i første omgang udgøre en trussel mod den regionale stabilitet og mod internationale styrker, der deltager i internati-

onale operationer, men vil frem mod 2025 også kunne komme til at udgøre en direkte trussel mod NATO-landenes territorium.

Ud over den direkte trussel vil en yderligere konsekvens af spredningen af især kernevåben og deres fremføringsmidler være en indskrænkning i det internationale samfunds råderum til at gribe ind over for stater, der vurderes at udgøre en trussel mod international sikkerhed og stabilitet på grund af muligheden for gengældelsesangreb.

Det strategiske amerikanske missilforsvar planlægges udbygget som svar på den voksende trussel fra missilbårne masseødelæggelsesvåben. Den amerikanske missilforsvarskapacitet vil muligvis blive sammenkoblet med NATO's tiltag.

Skrøbelige og sammenbrudte stater

Væbnet konflikt og regional ustabilitet er ofte forbundet med skrøbelige eller sammenbrudte stater, det vil sige stater, der i varierende grad er ude af stand til at tilvejebringe lov og orden og territorial kontrol, levere basale serviceydelser til befolkningen og beskytte deres befolkninger og sig selv som følge af ineffektiv og/eller illegitim regeringsførelse. Skrøbelige stater mangler desuden ofte kapaciteten – og i visse tilfælde viljen – til at sætte effektivt ind over for transnationale terrornetværk og organiserede kriminelle, herunder pirater.

Væbnet konflikt kan medføre humanitære katastrofer, ødelæggelse af social og fysisk infrastruktur samt krænkelser af de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder mindretals rettigheder. Uanset om konflikten finder sted internt i en stat eller mellem stater, er de eksterne sikkerhedspolitiske konsekvenser ofte betydelige i form af

- regional usikkerhed som får efterspørgsel efter konventionelle våben og masseødelæggelsesvåben til at stige;
- grænseoverskridende organiseret kriminalitet, hvor sidstnævnte typisk er forbundet med sammenbrud af lov og orden i konfliktzonen og finansiering af kamphandlingerne;
- gunstige vækstbetingelser for radikalisering og international terrorisme samt
- regionale og globale flygtningestrømme.

Typisk bidrager væbnede konflikter samt skrøbelige og sammenbrudte stater til at forhindre regionale fremskridt inden for god regeringsførelse og udvikling. Hvor de fleste væbnede konflikter og trusler mod den globale sikkerhed tidligere primært kom fra stærke stater, udspringer de således i dag primært fra skrøbelige eller sammenbrudte stater.

Risici og tendenser

Global ulighed og demografi

Det anses for sandsynligt, at den globale økonomi samlet set fortsat vil vokse i perioden frem mod 2025, men væksten vil være ulige fordelt. Den største vækst forventes at finde sted i de nye asiatiske økonomier. Den globale vækst vil føre til en yderligere reduktion i absolut fattigdom i store dele af verden, men fattigdom vil dog fortsat være et problem. Har globaliseringen bragt hidtil uset velstand til store dele af verden, har den således også haft en tendens til at accelerere marginaliseringen af stater og regioner, som ikke har vist sig i stand til at omstille sig til globaliseringen. Dette er situationen i dele af Afrika og Mellemøsten. Lettere adgang til moderne kommunikationsteknologi og en global mediedækning vil øge bevidstheden om økonomiske uligheder i verden. Relativ fattigdom er derfor et problem på linje med absolut fattigdom.

Disse dynamikker ventes forstærket af den demografiske udvikling. Klodens befolkning vil ifølge FN vokse fra ca. 6,6 mia. i dag til omkring 7,6 mia. i perioden frem mod 2025. I et sikkerhedspolitisk perspektiv udgør det et særligt problem, at størstedelen af tilvæksten vil ske i de mindre udviklede lande og regioner. Fremskrivninger indikerer, at befolkningen i Afrika syd for Sahara vil vokse med 81 % over de næste to årtier, mens den i Mellemøsten vil vokse med 132 %

Befolkningstilvæksten vil således ske i områder, der i forvejen slås med fattigdom, fejl- eller underernæring og/eller politisk ustabilitet. Her vil utilstrækkelige vækstrater, migration, ukontrollerede urbaniseringsprocesser, intensiveret kamp om stadig mere knappe ressourcer såsom dyrkbart land, vand og energi samt humanitære katastrofer kunne sætte allerede svage statslige institutioner og infrastrukturer under stigende pres fra en utilfreds befolkning, herunder især fra store ungdomsårgange uden økonomiske fremtidsudsigter. Udviklingen vil føre til et øget indvandningspres mod Vesten og skabe grobund for en social og politisk utilfredshed hos de tilbageblevne, som vil kunne føre til radikaliserings og konflikt.

Energi og andre ressourcer

Befolkningstilvæksten og den fortsatte udvikling af Kinas, Indiens og de øvrige vækstlandes økonomier vil medføre stigende efterspørgsel og mere intens konkurrence om en lang række råvarer. Selvom råvarer spiller en stadig mindre rolle for den økonomiske vækst i moderne vidensbaserede økonomier, og selvom markeds kræfterne på sigt vil hjælpe til at skabe balance mellem udbud og efterspørgsel – bl.a. gennem teknologisk udvikling – er der risiko for, at et traditionelt fokus på fysisk kontrol med råvarer kan give anledning til internationale spændinger.

Dette gælder især på energiområdet. Den globale efterspørgsel efter energi vurderes at ville stige med 50 % frem mod 2030. Denne udvikling vil give producentlandene øget indflydelse og

handlerum. En privilegeret position vil kunne udnyttes til at lægge pres på aftagerlande for at opnå politiske mål. Denne mulighed begrænses dog af producentlandenes egne behov for stabile eksportindtægter og tendens til at udvikle ensidige økonomier med ringe konkurrenceevne. Højere priser og svindende olie- og gasreserver i eksisterende felter, kombineret med de nye muligheder, der vil kunne opstå som følge af den klimatiske udvikling, vil øge interessen for at udnytte nye og hidtil urentable kilder på dybt vand og i polarregionerne, hvilket vil kunne føre til spændinger over suverænitets spørgsmål og fortolkningen af eksisterende internationale aftaler. I politisk ustabile regioner, såsom dele af Mellemøsten og Afrika, vil konflikter over adgang til energiresourcer kunne føre til mellemstatslige væbnede konfrontationer.

Klima

Der er udbredt enighed om, at global opvarmning er en realitet. Konsekvenserne af klimaændringerne vil kunne variere over tid og i geografisk udbredelse. Processen vil kunne være meget ustabil og uforudsigelig og indebære både langsigtede, evolutionære udviklinger og pludselige forskydninger.

Konsekvenserne af den globale opvarmning er bl.a. tørke, oversvømmelser samt ændrede sygdomsmønstre. Klimaændringerne må forventes at få konsekvenser, særligt for store dele af verdens fattige lande, hvor store befolkningsgrupper risikerer at få forringet deres livsgrundlag og blive mere udsatte for naturkatastrofer.

Forringede levevilkår og skærpet konkurrence om basale ressourcer som dyrkbar jord og vand kan føre til folkevandringer, social uro og konflikt. Den globale opvarmning kan også medvirke til at eskalere allerede eksisterende konflikter i regioner, hvor der i forvejen er pres på naturressourcerne. Samtidig vil de nye muligheder, som den globale opvarmning vil kunne åbne, i form

af adgang til nye sejlrunder og udvinding af hidtil utilgængelige ressourcer i f.eks. de arktiske områder, rumme potentiale for spændinger.

Kulturel identitet og religion

Udviklingen af moderne netværks-, kommunikations- og informationsteknologi kombineret med øget mobilitet og migration medfører voksende kontakt på tværs af kulturer. I visse dele af verden opfattes den globale informationstrafik som bærer af en vestlig politisk og kulturel referenceramme med elementer som sekularisme, individualisme, demokrati og liberalisering.

Globaliseringen medvirker til at nedbryde traditionelle mønstre og autoriteter og kan derved sætte eksisterende politiske og kulturelle referencerammer under pres. Kombineret med den generelle usikkerhed, som globaliseringens øgede kontakt og gensidige påvirkning skaber, kan der opstå modreaktioner i form af ønsker om at "genopfinde" og styrke sin egen kultur. I denne proces har det i de senere år især været nationalisme, etnicitet og religion, som har stået centralt. Der er opstået bevægelser, der er stærkt kritiske over for Vestens fokus på fremme af universelle rettigheder, individuel frihed og demokrati. Særligt i Mellemøsten vurderes de kræfter, der ønsker at indrette samfundene efter islamiske forskrifter, at være i fremgang. Når dette ledsages af politiske spændinger knyttet til de lokale regerings håndtering af økonomiske og sociale problemer, kan der være risiko for radikalisering af personer eller grupper, der kommer i et modsætningsforhold til styret.

Styrkelsen af islam som politisk og kulturel referenceramme afspejles bl.a. gennem en mere fremtrædende rolle for den saudisk-baserede Islamiske Konference Organisation (OIC), der bidrager til øget synlighed og gennemslagskraft for det, OIC ser som islamiske interesser, og øger disse islamiske interessers indflydelse på den globale politiske scene.

Endvidere bliver den globale scene i stadigt højere grad reference for handlinger, der tidligere alene havde en lokal, national ramme. Tidligere kunne samfundsgrupper, politiske partier og medier således i vidt omfang opfatte egne handlinger som indenrigspolitik, og hvis det blev til udenrigspolitik, var det som et input i en national proces, der blev formidlet ud på verdensscenen via staten. I dag skaber den globale medieoffentlighed og transnationale netværk direkte koblinger mellem forskellige grupper i et fælles globalt rum. Særligt når det drejer sig om spørgsmål vedrørende religion og kulturel identitet, kan sådanne transnationale koblinger skabe en kraftfuld egendynamik, der kan være vanskelig at kontrollere.

Alt i alt må det forventes, at de stadigt tættere og hyppigere møder mellem verdens kulturer, som følger med globaliseringen, herunder navnlig forholdet mellem den vestlige verden og den muslimske verden, rummer potentiale for øget værdikamp i kraft af de modsætninger, som kulturmøderne er med til at trække op og forstærke. Det bør dog holdes for øje, at denne værdikamp i mindre grad drejer sig om religion mod religion ("civilisationernes sammenstød", eksempelvis islam versus kristendom). Det drejer sig i højere grad om modsætninger inden for lande eller religioner mellem på den ene side vestligt orienterede kræfter, hvoraf nogle ønsker at skelne mellem politik og religion og generelt anerkender de universelle rettigheder, individuel frihed og demokrati, og på den anden side konservative kræfter, der ønsker at bruge politiske midler og institutioner til forsvar og udbredelse af religiøse værdier. Derudover vil politiske spændinger ofte udspille sig omkring intra-religiøse brudflader. Spændingerne mellem shia- og sunni-muslimer er et eksempel herpå.

I årene frem mod 2025 vil de iboende spændinger mellem forskellige kulturelle og religiøse strømninger være vigtige omdrejningspunkter for den globale udvikling. Samtidig medfører glo-

baliseringen, at det vil være lettere – også for ikke-statslige aktører – at omsætte disse spændinger til radikaliserings og politisk mobilisering.

Teknologi

Den teknologiske udvikling har været en afgørende forudsætning for globaliseringen og den velstandsudvikling, den har bragt med sig. Samtidig vil teknologiske fremskridt potentielt kunne bidrage til at mindske nogle af de trusler mod den globale stabilitet, som følger af den demografiske, klimatiske og økonomiske udvikling.

Omvendt vil den teknologiske udvikling sandsynligvis forstærke tendensen mod øget global ulighed. Der vil blive stillet stadig større krav til landenes generelle uddannelses- og kompetenceniveau, hvis de skal høste de økonomiske gevinster af de teknologiske fremskridt. Mens lande som Indien, Kina og de øvrige asiatiske vækstøkonomier har formået at koble sig på denne udvikling, vil de lande og regioner, som den globale økonomiske udvikling i forvejen har marginaliseret, såsom i dele af Mellemøsten og Nordafrika, næppe kunne mønstre de nødvendige ressourcer og vil derfor risikere at sakke yderligere bagud.

Moderne samfund, der administrativt, organisatorisk og produktionsmæssigt hviler på avanceret teknologi og styring, vil være stadigt mere sårbare over for hackerangreb på deres informations- og kommunikationsinfrastruktur. Etableringen af cyberspace har således åbnet en helt ny sikkerhedspolitisk dimension, hvor stater, terrororganisationer og organiserede kriminelle med få omkostninger og ringe risiko for opdagelse og 'modangreb' kan forvolde stor skade. Denne udvikling – hvor krige ultimativt vil kunne udkæmpes virtuelt, uden at der løsnas et skud – udfordrer etablerede folkeretlige og institutionelle forestillinger om, hvori aggression består. End-

videre vil der blive stillet øgede krav til defensive og offensive modforanstaltninger i tilfælde af anslag i cyberspace, det vil sige udvikling af cyberforsvar.

Udviklingen i den globale terrorisme viser måske tydeligere end noget andet fænomen, hvorledes de samme nye teknologier, der har banet vejen for globaliseringens vækst og velstand, kan anvendes i terrorøjemed. Eksempelvis har internettet og mobiltelefonen været af afgørende betydning for terrornetværks evne til at organisere sig og planlægge operationer. Disse netværk har også formået at udnytte de globale massemedier til at give deres aktioner global rækkevidde; global terrorisme ville hverken organisatorisk eller som begreb have været mulig uden den moderne informationsteknologi.

Samspillet mellem trusler, risici og tendenser

Det er kendetegnende for de beskrevne trusler, risici og tendenser, at de i høj grad er transnationale af natur, og at ikke-statslige aktører spiller en væsentlig rolle. Hertil kommer den gensidige afhængighed mellem de forskellige trusler, risici og tendenser. Tilpasning af sikkerhedspolitikken til fremtidige udfordringer forudsætter, at der tages højde for de potentielle forbindelser, der eksisterer mellem f.eks. international terrorisme og kriminalitet og begges evne til at undergrave regeringer og økonomier og dermed forårsage statssammenbrud, mellem sammenbrudte stater og regional konflikt og mellem regional konflikt og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Denne gensidige afhængighed gør sig også gældende i forhold til de forskellige risici og tendenser, som spiller sammen med truslerne på en kompleks og dynamisk måde. Fattigdom og ulighed kan fostre politisk utilfredshed, ekstremisme og voldelig konflikt. Denne udvikling kan forstærkes yderligere af demografiske dynamikker, eksempelvis i form af ukontrolleret urbanise-

ring og store ungdomsårgange, der kan føre til øget konkurrence om knappe ressourcer og migration. Klimaforandringer vil fungere som multiplikatorer for trusler og vil interagere med andre risici, såsom demografi, fattigdom, mangel på fødevarer og rent vand. Samtidig vil den teknologiske udvikling øge mulighederne for, at politisk utilfredshed lettere og hurtigere vil kunne omsættes i handling i form af terrorisme. Desuden vil det blive lettere for stater at erhverve den nødvendige teknologi til at fremstille masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler.

Den komplekse sammenhæng mellem trusler, risici og tendenser betyder, at sikkerhedspolitikken vil skulle udmøntes i et dynamisk og uforudsigeligt strategisk miljø med mange dimensioner. Samtidig fordrer faktorernes transnationale karakter multilaterale løsninger, hvilket gør det relevant at vurdere, om de internationale institutioner på det sikkerhedspolitiske område har de nødvendige ressourcer.

Globale institutionelle ressourcer på det sikkerhedspolitiske område

Forskydningerne i den internationale magtfordeling og det nye, mere komplekse sikkerhedspolitiske miljø, der følger af globaliseringen, medfører et øget behov for globale institutionelle ressourcer på det sikkerhedspolitiske område.

På mange måder er den multilaterale infrastruktur stærkere end nogensinde. Alle de centrale internationale institutioner på det sikkerhedspolitiske område har de senere år gennemgået en markant udvikling. FN-systemet, NATO og EU har på forskellig vis påtaget sig et øget ansvar i håndtering af de nye globale trusler. Det samme gælder institutioner som Verdensbanken og IMF. Endvidere er regionale institutioner, som den Afrikanske Union (AU), i stigende grad kommet på banen.

Internationale operationer er i voksende grad blevet et strategisk værktøj for det internationale samfund. Mens FN i 1998 havde 12.000 soldater udsendt i FN-ledede operationer, var antallet i 2008 således steget til over 90.000. Samtidig har NATO, EU og AU i stigende grad engageret sig. I 2008 var der således omkring 75.000 soldater udsendt i FN-bemyndigede internationale operationer udført af disse aktører, herunder næsten 70.000 alene i NATO-regi.

Parallelt med forøgelsen i omfanget af internationale operationer er der sket en udviskning af de tidligere skarpe sondringer mellem fredsbevarelse, fredsskabelse og krigsførelse. Det er nu normen, at både FN-ledede operationer og operationer ledet af andre aktører udstyres med mandater med hjemmel i FN-pagtens kapitel VII. Udviklingen er således gået i retning af robuste militære indsatser i ustabile miljøer. Der er endvidere i stigende grad tale om komplekse "hybrid"-operationer, hvor militære og civile kapaciteter ofte fra forskellige internationale institutioner skal spille sammen.

I tillæg til øget vilje til at iværksætte robuste internationale operationer er der også andre positive tendenser i form af fremkomst af regionale sikkerhedsfællesskaber, hvor stærke, regelbaserede regionale institutioner, ofte baseret på fælles økonomiske interesser, i stigende grad spiller en stabiliserende rolle. Ud over de oplagte eksempler i en europæisk sammenhæng – NATO og EU og udvidelserne heraf – har også regionale institutioner, såsom AU og det sydøstasiatiske ASEAN⁶, potentiale i så henseende.

Trods disse positive udviklingstræk er der fortsat stort behov for tilpasning af den internationale sikkerhedspolitiske arkitektur, og denne proces må forventes at blive vanskelig. Flere reformtil-

⁶ Association of South-East Asian Nations

tag er blevet iværksat i de enkelte internationale institutioner, men det kniber ofte med implementering som følge af bureaukratisk træghed og manglende politisk vilje.

Ligeledes er der på forskellig vis sat spørgsmålstejn ved de internationale institutioners evne til at skabe rammer for effektiv håndtering af konkrete krisesituationer. Processen i FN's Sikkerhedsråd op til beslutningen i 2007 om indsættelse af en FN/AU-hybrid-operation i Darfur vidner om vanskelighederne ved at opnå enighed om indgriben i kriser, der udspiller sig i stater, som har geopolitisk betydning i forhold til energiforsyning. Herudover har nødvendigheden af samtidig at skulle tage hensyn til beslutningsprocesserne i AU i sig selv bidraget til at trække processen i langdrag. De kontinuerlige problemer med styrkegenerering til NATO's operation i Afghanistan illustrerer tillige problemerne med byrdedeling i krævende operationer. Endelig illustrerer vanskelighederne ved at få FN og EU til at indsætte tilstrækkeligt civilt personel i Afghanistan kapacitetsmanglerne på det civile område og udfordringerne forbundet med at skabe enighed om mål og midler på tværs af internationale fora.

Frem mod 2025 er det sandsynligt, at presset på de internationale institutioners problemløsningskapacitet vil vokse som følge af udviklingen i trusselsbilledet. Endvidere vil den gradvise bevægelse i retning af en svækket amerikansk position og øget magtspredning kunne forstærke presset for reformer af de globale internationale institutioner, så disse bedre afspejler de fremvoksende magtcentres politiske kultur. Denne tendens vil kunne bidrage til større uenighed mellem magtcentrene, hvilket vil kunne vanskeliggøre både institutionelle reformer og opnåelse af enighed i FN's Sikkerhedsråd om militær indgriben.

Hvorvidt det internationale system formår at reagere på dette pres, herunder i hvilket omfang det vil lykkes at fastholde en regelbaseret, multilateral tilgang til håndtering af kriser og aktører,

der forbryder sig mod det internationale retssamfunds normer, vil være en afgørende faktor for det globale sikkerhedsmiljø frem mod 2025.

Opsummering og perspektivering

Det vurderes, at Danmark ikke i overskuelig fremtid vil være konfronteret med direkte, konventionelle militære trusler. Derimod er trusler og risici mod dansk sikkerhed i høj grad karakteriseret ved at være transnationale og drevet af ikke-statslige aktører, hvilket til dels er et resultat af den øgede globalisering. Truslerne omfatter terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben og sammenbrudte stater. Derudover er der en række risici og tendenser såsom energisikkerhed og klimaforandringer, der ikke i sig selv udgør direkte trusler mod dansk sikkerhed, men som kan udgøre vækstlag for førnævnte trusler og eventuelt få et omfang, der medfører, at de får karakter af trusler.

Den *transnationale karakter* af trusler og risici betyder, at der oftest vil være behov for internationalt samarbejde og multilaterale løsninger. Mangelfulde globale institutionelle ressourcer kan derfor udgøre et problem i bestræbelserne på at sikre en global orden, der kan fremme multilaterale løsninger. Udviklingen af forholdet mellem magtcentre og dermed den internationale orden har således betydning for besvarelsen af spørgsmålet: Hvem kan blive enige om at løse transnationale problemer og udfordringer, og hvem kan ikke? Den nærmere brug af militære midler til at imødegå trusler og risici vil derfor i høj grad være afhængig af den videre udvikling i den internationale orden.

I perioden frem mod 2025 vil USA's førende globale position i stigende grad blive udfordret af andre magtcentre:

På den *militære magtdimension* vil verden i perioden frem til 2025 forblive amerikansk domineret, da kun USA vil være i stand til at indsætte betydelige militære styrker over hele kloden. Selvom forsvarsbudgetterne særligt i Kina, Rusland og Indien ventes at stige frem mod 2025, og selvom landenes militære styrker ventes at gennemgå moderniseringsprocesser, vil der fortsat være lang vej igen til at nå USA's niveau. Såfremt den nuværende udvikling i de europæiske landes forsvarsbudgetter fortsætter med generelt set stagnerende bevillinger, vil det fordrø et øget tempo i den militære transformationsproces, hvis Europa i 2025 skal opnå væsentligt større kapacitet til global militær magtprojicering.

Derimod er verden på den *økonomiske dimension* allerede i dag kendetegnet ved magtspredning med USA, EU, Kina, Indien og Japan som de vigtigste centre. Globaliseringen medfører en høj grad af gensidig afhængighed mellem landenes økonomier. Globaliseringen vil derfor i stigende grad udgøre en væsentlig betingelse for alle magtcentrenes økonomiske vækst, men der er dog store forskelle i de forventede vækstrater. Frem mod 2025 er det sandsynligt, at Asien – med Kina og Indien som de væsentligste drivkræfter – vil få den kraftigste vækst blandt de økonomiske magtcentre.

Helt centralt for Kinas – men også for Indiens – fremtidige status som stærkere magtcentre vil være, hvordan de vil omsætte deres forøgede militære og økonomiske magt i international politik. Meget vil afhænge af den interne politiske dynamik og den sociale sammenhængskraft i de to lande samt af deres politiske ledelsers strategier og visioner. Den nuværende amerikanske ledede verdensorden er mere åben og regelbaseret end tidligere verdensordner, og disse fremvoksende magtcentre – og Rusland – satser indtil videre i deres strategier på at forblive en del af den.

Under alle omstændigheder må det forventes, at den relative svækkelse af amerikansk globalt lederskab vil skabe nye internationale samarbejds mønstre såvel som konflikt mønstre, ligesom Vestens værdibaserede udenrigspolitik baseret på fremme af universelle rettigheder, individuel frihed og demokrati vil kunne komme under øget pres i takt med mere autoritære magtcentres forøgede styrke. Der forventes således øget strategisk konkurrence særligt mellem USA og Kina.

Trods voksende magtspredning frem mod 2025 ventes USA ud fra en samlet betragtning dog at fastholde sin status som verdens eneste supermagt på grund af sin militære og økonomiske styrke samt politiske tiltrækningskraft.

Den fremtidige sikkerhedspolitiske udvikling vil være særdeles kompleks og præget af uforudsigelige faktorer, herunder muligheden for irregulære, nedbrydende og endog katastrofale hændelser af global, sikkerhedsmæssig karakter. Baseret på de nævnte udviklingstræk tegner der sig imidlertid tre mulige scenarier for svaret på spørgsmålet om, i hvilket omfang der vil kunne opnås enighed om multilaterale løsninger på de sikkerhedspolitiske udfordringer:

I det første scenario lykkes det at indpasse ikke mindst de nye asiatiske stormagter i den nuværende orden, hvor USA på nuværende tidspunkt spiller en ledende rolle. Alle magtcentre – også de ikke-demokratiske – forpligter sig til denne regelbaserede internationale orden, herunder ved legitimering af internationale interventioner gennem FN's Sikkerhedsråd.

I det andet scenario sker der en markant magtspredning, og det lykkes kun i begrænset omfang at opnå enighed om universel legitimering af multilaterale interventioner. Frem for samarbejde præges international politik derfor af konkurrence og konflikt.

I det tredje scenario er den internationale orden uden klart lederskab og klar magtfordeling. Ikke statslige aktører får markant øget indflydelse. I fraværet af ét magtcenter eller flere samarbejdende magtcentre, som kan garantere den internationale orden, fører en øget interaktion og fremkomst af ikke-statslige aktører til kaos og usikkerhed om de globale normer og regler. Som en konsekvens vil der kun i begrænset omfang kunne opnås enighed om multilateral handling.

Ingen af disse scenarier forventes udmøntet i deres rene form, idet udviklingen frem mod 2025 givet vil rumme elementer fra flere af scenarierne.

Da der vil være stigende behov for multilaterale, regelbaserede løsninger på grund af nye truslers og risici's komplekse og transnationale karakter, og da sådanne løsninger på grund af forskydningerne i de internationale magtforhold samtidig kan være vanskeligere at nå til enighed om, vil det være i dansk interesse gennem forsvars- og sikkerhedspolitikken at bidrage aktivt til realisering af scenario 1. På denne vis vil der skabes de bedste forudsætninger for videreudviklingen af en international regelbaseret orden med FN's Sikkerhedsråd i en væsentlig legitimerende rolle.

Ligeledes vil scenario 1 give EU en platform for at styrke sin rolle som global aktør. Hidtil har størsteparten af magtcentrene vist tendenser til både unilateral og multilateral adfærd. Kun EU baserer sig på en antagelse om, at en multilateral tilgang til globale udfordringer a priori er ønskelig. En regelbaseret orden vil skabe de bedste muligheder for mere selvstændig ageren fra EU's side. Samtidig vil EU bl.a. pga. det transatlantiske værdifællesskab have særlige muligheder for at samarbejde med USA om formulering af multilaterale løsninger. Derfor peger meget

på, at EU's – og EU-medlemslandenes – egen politik og handlen kan få indflydelse på, hvordan en verdensorden præget af øget magtspredning vil udfolde sig i praksis. Såfremt EU formår at optræde som en konstruktiv transatlantisk partner på både de militære og økonomiske magtdimensioner og sikkerhedspolitisk generelt, vil USA formodentlig være mere tilbøjelig til at vælge multilaterale løsninger, f.eks. gennem NATO-rammen og i direkte samarbejde med EU.

Sikkerhedspolitiske udfordringer på regionalt niveau

Trusler, risici og den øgede magtspredning vil udmønte sig forskelligt afhængigt af regionale forhold. Nedenstående analyseres, i hvilke dele af verden der frem mod 2025 kan forudses behov for internationale indsatser, som vil kunne omfatte danske militære bidrag.

Europa, Rusland, Kaukasus og Centralasien

I Europa medfører de senere års succesfulde stabiliseringspolitik, at de sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2025 koncentrerer sig i det stadig smallere bælte af stater mellem EU/NATO og Rusland, der strækker sig fra Hviderusland i nord til Kaukasus og de Centralasiatiske Republiker i syd. Trods potentialet for såvel lokale som regionale spændinger og flere uløste konflikter ned gennem dette bælte vil udviklingen næppe skabe behov for større deployering af vestlige styrker.

Trods til tider modstridende signaler synes Ukraine på vej mod tættere integration i de euro-atlantiske strukturer. Rusland vil være yderst kritisk over for ukrainsk medlemskab i NATO og ønske at fastholde indflydelse på landets udvikling. Hviderusland har derimod ikke udvist større interesse for øget tilnærmelse til de euro-atlantiske institutioner, om end der aktuelt har kunnet spores en vis interesse for samarbejde med EU. Udviklingen i landet vil i al væsentlighed af-

hænge af russisk ageren over for regimet i Minsk. Det kan ikke udelukkes, at et systemskifte vil resultere i en politisk og økonomisk orientering mod vest. Kroatiens og Albanians optagelse i NATO er nært forestående, og Balkan-landene er generelt på vej mod NATO- og EU-medlemskab. Tempoet vil afhænge af reformerne i de enkelte lande, men det må forventes, at størstedelen vil have opnået medlemskab i 2025. Det sydlige Kaukasus vil få stigende strategisk betydning som følge af regionens funktion som alternativ transitrute for olie og gas fra det kaspiske område; forsyninger der i dag primært transporteres gennem russiske rørledninger. Landenes ønsker om tættere integration i EU, samt Georgiens ønske om NATO-medlemskab, vil støde på den russiske målsætning om at bevare sin indflydelse i regionen som illustreret af den militære konflikt med Georgien og anerkendelsen af abkhasisk og sydossetisk uafhængighed. I Centralasien ventes Ruslands rolle som den dominerende aktør på længere sigt at blive udfordret af især Kina.

Der er ikke udsigt til, at EU og NATO fremover vil udvide sig i samme tempo som hidtil. Fortsat udvikling af naborelationerne vil derfor fordre nytænkning for at undgå skuffelse og destabilisering. Den europæiske naboskabspolitik er et skridt i denne retning og vil på sigt kunne lede til frihandel og et integreret energimarked, og dermed til tæt integration mellem EU og lande i Østeuropa og det sydlige Kaukasus.

Forholdet til et mere selvhævdende Rusland vil fortsat udgøre en særskilt udfordring, ikke mindst på energiområdet. Rusland har tillige med sin suspension af CFE-traktaten⁷ sat våbenkontrolregimet i Europa under et vist pres. Der er også indikationer på, at Rusland vil opsigte INF-traktaten⁸, der forbyder USA og Rusland at besidde nukleare mellemdistancemissiler. En opsigelse af traktaterne vil skabe mindre gennemsigthed. I begge tilfælde er det dog næppe

⁷ Treaty on Conventional Armed Forces in Europe.

⁸ Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty.

Europa, men trusler fra Ruslands 'bløde' sydflanke i Kaukasus og Centralasien samt på sigt Kina, som Rusland ønsker øget manøvrerum til at imødegå.

Trods russisk ageren forventes behovet for internationale militære bidrag til konflikthåndtering i Europa dog at blive mindre fremover. Det militære engagement på det vestlige Balkan, herunder i Kosovo, forventes udfaset og erstattet af en civil tilstedeværelse inden for en kortere år-række.

Mellemøsten og Nordafrika

Mellemøsten vil frem mod 2025 fortsat have stor strategisk betydning, dels som følge af olieforrekomsterne og den voksende globale efterspørgsel på energi, dels fordi regionen er udspring for international terrorisme, rummer fare for spredning af masseødelæggelsesvåben og fremfø-ringsmidler og er præget af væbnede stridigheder. I relation til Nordafrika er særligt risikoen for et endnu stærkere pres fra illegal immigration til Europa af relevans.

Det øgede vestlige engagement i regionen efter 2001 satte demokratisering i fokus i den arabiske verden. Efterfølgende sås en større vækst og selvbevidsthed i de arabiske civilsamfund, og en række reformer blev gennemført fra oven. Det har vist sig, at processen er skrøbelig, og at fremdrift er afhængig af fortsat ydre pres. Politisk islam ventes fortsat at udgøre en væsentlig mobiliseringsfaktor i mange af landene. Islamiske bevægelser får stadig større folkelig støtte og fremstår nu som den største og bedst organiserede politiske opposition. Det kan ikke afvises, at islamistiske bevægelser kommer til magten ved demokratiske valg, kup eller revolutioner i et eller flere af landene. Sker dette, vil det kunne forrykke regionale og internationale alliance-mønstre.

Den israelsk-arabiske konflikt har hidtil udgjort et centralt omdrejningspunkt for spændinger og interessekonflikter i regionen. Der er også i USA en voksende erkendelse af, at en langsigtet positiv udvikling i regionen vil være betinget af effektive bestræbelser på skabe en mere stabil ramme for den israelsk-palæstinensiske konflikt. Toneangivende arabiske lande ser ligeledes en sådan løsning som instrumentel for at inddæmme Irans styrkede regionale ambition. Der kan på sigt formentlig forventes en forhandlet løsning eller en de facto adskillelse af de to folk.

Irans regionale ambition vil efter alt at dømme være voksende og give anledning til nye spændinger. Udvikler Iran en nuklear kapacitet, vil det ændre magtbalancen i regionen, og det kan muligvis føre til ønsker om at udvikle tilsvarende kapaciteter i andre af regionens lande. Iran vil også fremover se en interesse i at støtte militante ikke-statslige aktører, såsom Hamas og Hizbollah, i regionens konfliktområder.

Udviklingen i Irak vil i årene fremover fortsat være præget af stor uforudsigelighed, og staten vil fortsat være skrøbelig. USA ventes at fastholde et større, men aftagende, antal tropper i landet om end det i lyset af den amerikansk-irakiske aftale om udfasning af koalitionen i 2011 på sigt vil blive i et andet format end hidtil. Libanon vil fortsat være skueplads for regionale magtkampe og interne opgør mellem sunni- og shia-muslimer og med et splittet kristent segment. Udviklingen er uforudsigelig og vil særligt afhænge af den regionale ramme. En ny væbnet konflikt mellem Hizbollah og Israel er en reel mulighed. Mindretalsspørgsmål, herunder ikke mindst det kurdiske spørgsmål, og modsætningsforhold mellem sunni- og shia-muslimer kan give anledning til voksende spændinger i regionen.

Regionale organisationer, såsom den Arabiske Liga, ventes fortsat at være relativt svage og vil formentlig ikke kunne udgøre en ramme for samarbejde om kapacitetsopbygning af fredsbevarende styrker eller udsendelse af militære enheder med henblik på konflikthåndtering.

USA's og Europas muligheder for at bidrage til konflikthåndtering kompliceres af, at islamister fremstiller Vestens politiske og militære adfærd som et forsøg på at dominere den islamiske verden. Mange regeringer i regionen er dog sikkerhedspolitisk afhængige af USA. Det gælder ikke mindst Irans arabiske naboer, som frygter iranske stormagtsambitioner – herunder muligheden for nuklear kapacitet.

USA vil givetvis fortsat være indstillet på at spille en aktiv og direkte rolle i regionen, herunder gennem militær handling. EU må ventes at komme til at spille en større og bredspektret sikkerhedspolitisk rolle i flere af regionens konflikter i samarbejde – eller forståelse – med USA. Kina og Indien vil udvikle relationerne til regionens olieproducerende lande for at sikre energiforsyninger. FN vil fortsat spille en vigtig rolle i regionen og være ramme for internationale operationer eller mandatering af andre internationale institutioners indsatser. Endelig er der potentiale for videreudvikling af NATO's partnersamarbejde med landene i regionen (NATO's Middelhavsdialog, der inkluderer en række nordafrikanske lande og Jordan og Israel, samt Istanbul Cooperation Initiative, der inkluderer en række Golflande).

Danmark vurderes i perioden frem mod 2025 at skulle bidrage militært til internationale operationer i regionen, herunder eventuelt i stabiliseringsoperationer i forbindelse med mulige freds-aftaler.

Asien

Asien karakteriseres ved stigende økonomisk samarbejde, men også af en stadigt mere kompleks strategisk dynamik. Fokus i de asiatiske lande er indtil videre primært rettet mod fastholdelse af en gunstig økonomisk udvikling. Regionen omfatter dog en lang række spændingsfelter, og de toneangivende magter i regionen udviser en gensidig vagtsomhed i forhold til hinandens langsigtede strategiske hensigter. Dette præger særligt forholdet mellem Japan og Kina, mellem Kina og Indien samt mellem Indien og Pakistan.

Desuden har den økonomiske vækst i Asien været ledsaget af støt stigende forsvarsbudgetter. Blandt verdens regioner har Asien tegnet sig for den største relative stigning i andelen af de globale forsvarsudgifter de seneste ti år, og denne tendens ventes at fortsætte, drevet frem af kraftig oprustning særligt i Kina og Indien. USA vil forblive en central politisk-militær magt i regionen. Den globale krig mod terror og Kinas opstigning vil være centrale parametre i amerikansk ageren og regional alliancedannelse.

Samtidig med den hastige økonomiske fremgang rummer Asien også kimen til alvorlige mellemstatslige konflikter. Eksempler herpå inkluderer den Koreanske Halvø, såfremt de igangværende sekspartforhandlinger om afmontering af Nordkoreas nukleare program og en fredsaftale mellem Nordkorea og Sydkorea lider skibbrud, en væbnet konflikt i Taiwanstrædet, eller konfliktoptrapning mellem Indien og Pakistan, der begge besidder atomvåben.

Udviklingen i Afghanistan og Pakistan vil have afgørende betydning for den regionale stabilitet og dermed for kampen mod international terrorisme. Den væbnede konflikt i særligt de østlige og sydlige dele af Afghanistan bunder i religiøse og etniske modsætninger, men er også næret af regionale modsætningsforhold og internationale terrornetværks forsøg på at genvinde ter-

ræn. Afghanistans rolle som verdens største leverandør af råopium bidrager til kriminaliseringen af regionen, og opiumproduktionen fungerer som finansieringskilde for Taliban. Indre mod-sætninger, oprør og narkokriminalitet vanskeliggør således opbygningen af den afghanske stat. Trods en række fremskridt på sikkerhedsområdet, herunder opbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker, vil den afghanske regering fortsat i en årrække være afhængig af støtte fra NATO såvel som resten af det internationale samfund. Hovedparten af oprørsaktiviteterne i Afghanistan gennemføres af Taliban, men også transnationale netværk af militante sunni-ekstremister opererer i grænseområderne mellem Afghanistan og Pakistan med base i Pakistan.

Pakistan spiller en nøglerolle i kampen mod terrorisme og for stabilisering af Afghanistan. Landets udvikling er fortsat betinget af militærets vilje til at sikre stabiliteten. Pakistan råder over kortrækkende ballistiske missiler, der sandsynligvis er udrustet med nukleare sprænghoveder. Disse våben er vendt mod Indien, og den politiske ustabilitet i Pakistan gør kontrollen med landets atomvåben til et kritisk spørgsmål. Pakistan er i færd med en transition fra militært styre til skrøbeligt demokrati. Politisk ustabilitet kan igen føre til militær undtagelsestilstand eller en proces, der omdanner Pakistan til en islamistisk stat. Området omkring den 2.500 km lange notorisk vanskeligt kontrollerbare pakistansk-afghanske grænse fungerer som et fristed for personer og grupper med forbindelse til terrorisme. Området er formentligt hjemsted for Al-Qaidas øverste ledelse, og Al-Qaida har her mulighed for at gennemføre træning med henblik på angreb i og uden for regionen, herunder i Europa.

Klimaforandringerne vil have store konsekvenser for det sydlige Asien, hvor en stigning i havets vandstand vil kunne true millioner af menneskers levesteder. 40 % af Asiens befolkning (næsten to milliarder mennesker) bor i en afstand af op til 60 km fra kystlinjen. Belastning af vandressourcerne og nedgang i landbrugets produktivitet vil gøre det vanskeligt for Asien at brødfø-

de den voksende befolkning. Desuden vil ændringer i monsunregnen og mindre smeltevand fra Himalaya kunne påvirke mere end en milliard mennesker.

Generelt er de regionale sikkerhedspolitiske strukturer i Asien svage, men interessen for øget politisk integration er stærkt til stede i regionen. De ti ASEAN-lande i Sydøstasien ønsker således at integrere de omgivende asiatiske lande, herunder stormagterne Kina, Japan og Indien, i et forpligtende multilateralt samarbejde. Alternativet kan blive dominans igennem bilateral stormagtspolitik. Endvidere vil større konflikter i Asien, f.eks. militær indisk-kinesisk rivalisering, have potentiale til at sætte den stærke økonomiske udvikling over styr og destabilisere regionen. I Asien består en væsentlig sikkerhedspolitisk udfordring frem mod 2025 således i at tage skridtet fra et velfungerende økonomisk samarbejde til et sikkerhedspolitisk samarbejde.

Danmark forventes at deltage i en mission i Afghanistan i en årrække, om end balancen i indsatsen gradvist forventes forskudt i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukket militær rolle. Frem mod 2025 vil en væbnet konflikt i Asien, der involverer vores allierede, kunne medføre danske engagementer f.eks. i form af militære bidrag til håndhævelse af FN-resolutioner i forhold til Nordkorea. Der kan endvidere blive tale om anvendelse af militære kapaciteter til støtte for humanitære indsatser i forbindelse med naturkatastrofer.

Afrika syd for Sahara

Afrika syd for Sahara forventes at få en stigende geopolitisk betydning frem mod 2025. For det første har Afrika store olie- og naturressourcer. Med USA's erklærede mål om at gøre sig mere uafhængig af olie fra Mellemøsten og Asiens stigende energibehov bliver Afrika mere interessant. Også EU-landene har stigende olieinteresser i Afrika. For det andet er migration fra Afrika en voksende sikkerhedspolitisk udfordring – især for nabokontinentet Europa. Særligt konse-

kvenserne af øget befolkningstilvækst og klimaforandringer kan på sigt sætte EU's grænser til Afrika under stadig større pres. For det tredje er der risiko for, at terrornetværk i stigende grad vinder fodfæste i Afrika. Det gælder særligt på Afrikas Horn men også Sahel-området, der strækker sig fra Senegal i vest og til Eritrea i øst.

Kina og Indien har i de seneste år intensiveret engagementet i Afrika med henblik på at sikre energi- og råstofforsyning, men også i form af eksport, import og investeringer. I dag er Kina næstefter USA og EU Afrikas største handelspartner. Særligt i de afrikanske lande – såsom Sudan – hvor det vestlige engagement er begrænset af politiske årsager er Kina ofte en central politisk og økonomisk aktør, der bidrager med investeringer og udbygning af infrastruktur som modydelse for adgang til olie og andre råstoffer. Denne tendens skaber på den ene side gode muligheder for integration af de afrikanske lande i de globale markeder, men svækker på den anden side Vestens politiske indflydelse på kontinentet ved at mindske effekterne af krav om økonomisk liberalisering og demokratisering.

Set under ét ventes Afrika syd for Sahara i de kommende år at fortsætte den nuværende udvikling præget af højere økonomisk vækst, demokratisering og færre væbnede konflikter end tidligere. Konfliktpotentialet i Afrika er dog fortsat stort. De traditionelle årsager til væbnede konflikter i de afrikanske lande er etniske og religiøse spændinger, strid om naturressourcer, miljønedslidning, organiseret kriminalitet, terrornetværk samt fravær af basal lov og orden, økonomiske fremtidsmuligheder og demokratisk indflydelse. Ofte er der tale om et kompliceret samspil af flere af disse faktorer. Herudover sættes flere afrikanske lande under pres af andre udviklingsmæssige udfordringer såsom aids og malaria.

Frem mod 2025 må det forventes, at de traditionelle konfliktårsager i Afrika vil blive forstærket af flere globale risici. Prisstigningerne i 2008 på olie og fødevarer har ført til uroligheder i flere afrikanske lande. Selvom fødevarerproduktiviteten i Afrika ventes at stige – hjulpet på vej af globale stigninger i fødevarerpriserne – vil befolkningstilvæksten kunne medføre et øget pres på ressourcerne. Endvidere er Afrika et af de kontinenter, der, hvad angår klimaforandringerne, er mest udsat og samtidig ressourcemæssigt ringest rustet til at imødegå dem.

I visse områder omkring Afrikas Horn og i Sahel-området forventes islamiseringen at kunne føre til en øget radikaliseringsproces. Militante sunni-ekstremistiske netværk har en betydelig tilstedeværelse, især i Somalia. I Sahel-området er militante sunni-ekstremister til stede i Mauretania, Mali, Niger, Tchad og Nigeria. De afrikanske lande har ofte vanskeligt ved at kontrollere deres grænser, hvilket gør visse dele af Afrika attraktive som tilholdssteder ikke blot for terrornetværk, men også for organiserede kriminelle og pirater. Hvis ikke der dæmmes op for udviklingen – bl.a. i form af opbygning af sikkerhedssektoren – vil disse grupper kunne udvide deres aktiviteter og indsatsområder.

Øget regional integration og en positiv udvikling i nøglelande som Nigeria og Sydafrika vil kunne påvirke den regionale/kontinentale udvikling i gunstig retning og give håb om et større afrikansk ejerskab til konflikthåndtering. Fra afrikansk side er man meget bevidst om, at størstedelen af sagerne i FN's Sikkerhedsråd vedrører Afrika, og med udviklingen af en spirende afrikansk sikkerhedsarkitektur er man begyndt at tage hånd om det.

Meget vil afhænge af udviklingen i AU, der udgør den centrale platform for afrikansk samarbejde om konflikthåndtering. AU's beslutning om oprettelse af en African Standby Force har til formål at styrke den afrikanske kapacitet til at deltage i internationale operationer ledet af FN

eller AU. Imidlertid viser erfaringerne fra AU-operationerne i Darfur og Somalia, at der fortsat er lang vej, før AU har kapacitet til at planlægge, lede og opretholde robuste operationer.

Den afrikanske ambition om at håndtere egne konflikter kombineret med en afrikansk modvilje mod at modtage vestlige militære styrkebidrag betyder, at man fra vestlig side må fokusere mere på at støtte konflikthåndtering på kontinentet gennem kapacitetsopbygning af afrikanske styrker og strukturer frem for gennem direkte troppebidrag.

Danmark forventes i perioden frem mod 2025 at skulle bidrage militært til operationer i Afrika, herunder med logistikstøtte, såsom transport. Der kan endvidere blive tale om anvendelse af militære kapaciteter til støtte for humanitære indsatser i forbindelse med naturkatastrofer. Desuden forudses fokus på støtte til militær kapacitetsopbygning. Herudover forudses behov for bidrag til en styrket indsats mod pirateri, særligt ud for Afrikas Horn.

De arktiske områder

De arktiske områder forventes at påkalde sig stigende international opmærksomhed i perioden frem mod 2025. Højere energipriser, fortsat stigende efterspørgsel kombineret med svindende olie- og gasreserver i eksisterende felter vil øge interessen for at udnytte nye og hidtil urentable kilder i polarregionen. Samtidig vil den forventede fortsatte afsmeltning af polarisken som følge af den globale opvarmning åbne nye muligheder – ikke blot for råstofudvinding, men også i form af åbning af nye sejlruter. Den stigende aktivitet vil forandre regionens geostrategiske dynamik og betydning.

Der hersker fortsat stor usikkerhed om, hvor store olie- og gasforekomster der reelt er at finde i polarregionen. Foreløbige estimater anslår imidlertid, at op mod 25 % af klodens endnu ikke

opdagede reserver ligger nord for polarcirkelen. Mindre is indebærer tillige øget adgang til andre ressourcer, såsom fiskebestande og mineraler. Den fortsatte afsmeltning forventes endvidere i et 10-20-årst perspektiv at resultere i åbningen (i hvert fald i dele af året) af Nordvestpassagen over Nordamerika og Nordøstpassagen over Rusland. De økonomiske gevinster ved disse nye ruter er potentielt betydelige. Åbning af Nordvestpassagen vil reducere afstanden fra Seattle til Rotterdam med hen ved 25 % i forhold til ruten over Panama-kanalen. Muligheden for besejling af Nordøstpassagen vil reducere afstanden mellem Rotterdam og Yokohama med over 40 % i forhold til ruten over Suez-kanalen. Endvidere vil åbningen af disse alternative ruter betyde, at den militære såvel som den kommercielle skibsfart ikke længere vil være afhængig af passage gennem det politiske ustabile Mellemøsten eller de pirateriplagede ruter gennem det Sydkinesiske Hav og Malacca-strædet.

Der er blandt kyststaterne enighed om, at FN's Havretskonvention udgør rammen for den retlige fastlæggelse af grænserne i Arktis, og at der derfor ikke er behov for et særligt traktatregime for Arktis. Der er også enighed om, at den retlige fastlæggelse af grænserne skal finde sted i overensstemmelse med de folkeretlige regler.

Landene i regionen er allerede begyndt at positionere sig for at stå bedst muligt i forhold til den forventede udvikling, bl.a. gennem øget maritim tilstedeværelse i området. Både Canada og Norge har opprioriteret nordområderne. Rusland har tillige gennem unilaterale politiske tiltag forsøgt at markere sig, hvilket den russiske flagplantning på Nordpolen i august 2007 var et eksempel på. Rusland har understreget, at man vil følge international ret i sine krav på kontinentalsoklen uden for 200 sømil, men dette udelukker ikke en mere selvhævdende russisk politik i de arktiske områder. USA har omvendt ikke hidtil udvist ønske om at påtage sig en afgø-

rende rolle i regionen. Fortsat fravær af amerikansk lederskab kan medvirke til at komplicere håndteringen af de kommende udfordringer i området.

Den forventede øgede tilstedeværelse og aktivitet i Arktis vil indebære, at regionens stater - herunder Danmark - i stigende grad vil skulle varetage opgaver forbundet med suverænitetshåndhævelse, tilstedeværelse og overvågning, herunder sejladsikkerhed, bekæmpelse af international kriminalitet og søredning.

Opsummering

Frem mod 2025 forventes behov for internationale militære indsatser, der vil kunne omfatte danske militære bidrag, særligt i Afrika og i Mellemøsten, f.eks. som led i en eventuel fredsproces knyttet til den israelsk-palæstinensiske konflikt. Der må forventes et fortsat behov for internationalt militært engagement i Afghanistan og Irak i en årrække frem. Den danske indsats i Afghanistan forventes gradvist forskudt i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukket militær rolle. De militære indsatser vil have til formål at understøtte eller skabe betingelser for stabilisering af disse områder, herunder som et led i kampen mod international terrorisme. Radikale kræfter får både næring af og bidrager til ustabilitet og væbnet konflikt i disse områder. Endvidere vil stabilisering mindske incitamenterne til og mulighederne for spredning af masseødelæggelsesvåben. Indsatserne i disse områder vil finde sted i skrøbelige eller sammenbrudte stater med deraf afledte behov for bredspektrede og samtænkte civile og militære indsatser. I forhold til Afrika forventes de vestlige indsatser hovedsageligt at ville ske i form af mindre deployeringer - logistisk støtte eller hurtige reaktionsstyrkebidrag - og støtte til regional kapacitetsopbygning.

Endelig rummer dynamikkerne i Mellemøsten og Asien potentiale for alvorlige kriser i forhold til Taiwan, Pakistan, Nordkorea og Iran, der vil kunne afføde behov for forskellige typer af internationale indsatser.

Der vil næppe blive tale om nye, større deployeringer af vestlige styrker i Europa. Den forventede stigende aktivitet i Arktis vil kræve øget militær tilstedeværelse med henblik på overvågning og suverænitethåndhævelse.

Fokus for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik frem mod 2025

Danmark har siden afslutningen på Den Kolde Krig ikke været konfronteret med direkte, konventionelle militære trusler og nyder derfor godt af en gunstig sikkerhedsgeografisk placering uden historisk sidestykke. Dette har i sig selv medvirket til en markant forøgelse af handlerummet for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder for anvendelse af danske styrker i internationale indsatser. Samtidig har globaliseringen imidlertid resulteret i et langt mere diffust, komplekst, og uforudsigeligt miljø, hvor international terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben og sammenbrudte stater udgør de primære trusler mod dansk sikkerhed.

Dette indebærer, at fokus for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik i stadig højere grad forskydes bort fra traditionelt territorialforsvar over mod handling rettet mod udspringet for de nye trusler og destabiliserende faktorer i en globaliseret verden. Det er således kendetegnende for de sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2025, at håndteringen heraf i betydeligt omfang vil skulle finde sted langt væk fra Danmarks egne grænser.

Danmark har endvidere en lang tradition for at føre udenrigs- og sikkerhedspolitik baseret på idealer og normer for, hvordan et velfungerende internationalt samfund bør indrettes. Som et

mindre, stærkt globaliseret og åbent samfund er det samtidig i Danmarks grundlæggende interesse at fremme en verden karakteriseret ved bæredygtig fremgang, demokrati, frihed, menneskerettigheder, kulturel sameksistens og en international retsorden. Dette tilsiger parathed til at påtage sig medansvar for handling, når disse værdier trues i alvorlig grad.

Hertil kommer, at det fortsat er en dansk sikkerheds- og forsvarspolitisk prioritet at medvirke til at fastholde og styrke de historisk set særdeles gunstige rammer for Danmarks sikkerhed, der er skabt på grundlag af de europæiske samarbejds mønstre og udvidelserne af EU og NATO.

Militære instrumenter vil fortsat have en væsentlig rolle at spille i forhold til at fremme ovennævnte målsætninger. Det er særligt tilfældet i forbindelse med indsatser i skrøbelige eller sammenbrudte stater, humanitære kriser samt i kampen mod terrorisme og de trusler, der er forbundet med spredningen af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler. Troværdige danske bidrag til internationale operationer fordrer vilje og evne til at stille militære styrker til rådighed i nødvendigt omfang og af tilstrækkelig kvalitet. Endvidere fordrer effektiv håndtering af de nye trusler, at de militære bidrag indgår i bredere indsatser, der også rummer politiske og civilt rettede tiltag. Særligt i internationale operationer vil effektiviteten af de samlede militære og ikke-militære indsatser – og samtænkningen mellem dem – have afgørende betydning for mulighederne for succes og udfasning af de militære bidrag. Effektive og velforberedte militære indsatser forudsætter endvidere evnen til gennem efterretningsindhentning løbende at kunne tilvejebringe et opdateret globalt trusselsbillede - og dermed velinformerede antagelser om hvor og under hvilke omstændigheder danske militære bidrag konkret vil kunne komme på tale.

Truslerne og udfordringerne i en globaliseret verden er for komplekse til, at de kan håndteres af noget enkelt land. Multilaterale løsninger vil derfor være påkrævet i et hidtil uset omfang. Truslernes og udfordringernes sammensatte og transnationale karakter sætter i stigende grad de internationale institutioner under pres. På samme tid er der risiko for, at tendenserne i retning af øget global magtspredning kan gøre det vanskeligere at opnå den politiske enighed, der skal til for at give de internationale institutioner den nødvendige handlekraft til at håndtere de globale trusler og udfordringer. Det vil derfor være i Danmarks interesse at yde en aktiv indsats for at styrke det multilaterale samarbejde særligt i de internationale institutioner, der har størst betydning for den globale sikkerhed og stabilitet, det vil sige FN, NATO og EU.

Som et element heri vil Danmark skulle give prioritet til udbygning af de bilaterale relationer med de lande, som i særlig grad har indflydelse på det multilaterale samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Her vil relationerne til USA fortsat skulle indtage en central placering, men også lande som Storbritannien, Frankrig og Tyskland – der er drivkræfter i udbygningen af det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde på europæisk plan – vil skulle gives høj prioritet. I en global kontekst påkalder også Rusland, og især Kina, sig stigende interesse, idet en række af de sikkerhedspolitiske udfordringer ikke vil kunne håndteres i FN uden russisk og kinesisk engagement. Herudover bør det nordiske samarbejde på det sikkerhedspolitiske område videreudvikles med udgangspunkt i den fælles vurdering af behovet for en international retsorden og et stærkt og velfungerende FN. Hertil kommer mulighederne for nordisk samarbejde i forbindelse med de forventede udfordringer i Arktis.

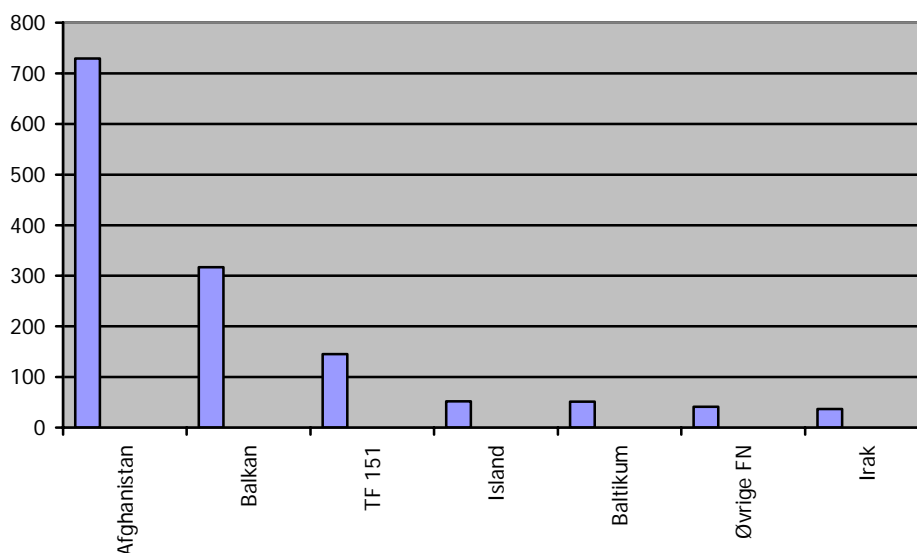
Alt i alt vil danske bidrag til internationale operationer således kunne ansues som engagementer, der dels tager sigte på at imødegå trusler rettet mod Danmark eller danske interesser, dels

på at fremme realiseringen af en international orden, hvor der kan opnås enighed om multilateral handlen (scenario 1).

Generelle prioriteter i relation til de centrale internationale institutioner

FN, NATO, EU og OSCE udgør på forskellig vis udgangspunkterne for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Institutionerne står imidlertid over for en række udfordringer af mere overordnet karakter, der vil skulle håndteres, såfremt de fortsat skal kunne fungere som rammer for krisehåndtering. I modsat fald vil øget brug af ad hoc-koalitioner kunne blive resultatet. Det vurderes at være i dansk interesse at bidrage til at skabe betingelser for, at de internationale institutioner bedst muligt sættes i stand til at håndtere disse udfordringer.

Danmark havde pr. 15. marts 2009 udsendt 1.372 militære personer i internationale operationer, herunder 52 personer i forbindelse med NATO air policing missionen på Island og 51 personer i forbindelse med NATO air policing missionen i Baltikum. Derudover har Danmark 275 personer i tjeneste i internationale stabe.



Figur 1.1. Soldater i internationale operationer fordelt på missionsområde, pr. 15. marts 2009
Kilde: Forsvarskommandoen

FN

FN-systemet vil fortsat udgøre fundamentet for det internationale system som kilden til global legitimitet og normdannelse. FN-pagten er det internationale retssamfunds grundlov, og FN er den centrale ramme for udvikling af et verdensomspændende regelsæt på det sikkerhedspolitiske område, der omfatter regimer knyttet til terrorismebekæmpelse, nedrustning, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben, bekæmpelse af international kriminalitet, herunder pirateri, samt beskyttelse af menneskerettigheder. For Danmark vil det være en væsentlig prioritet, at FN i stigende grad gennem udvikling af regelsæt og normer inden for disse områder bidrager til videreudviklingen af den internationale retsorden og hermed fremme af scenario 1, som beskrevet tidligere.

FN er i dag den største multilaterale fredsbevarende aktør. Størstedelen af FN's fredsbevarende operationer foregår i Afrika, og denne tendens ventes at fortsætte. Aktuelt er der dog tegn på, at kapacitetsgrænsen for FN's fredsbevarende operationer er ved at være nået. Det kniber for medlemslandene at finde styrker i tilstrækkeligt omfang og af en tilstrækkelig kvalitet. Det samme gør sig gældende med hensyn til civilt personel. En del af kapacitetsproblemet søges løst via tættere samarbejde med regionale organisationer, som f.eks. AU og EU. Ligeledes gennemføres operationer med FN-mandat af andre organisationer, såsom NATO. Fra dansk side bør der fortsat arbejdes for en styrkelse af samarbejdet mellem FN og regionale organisationer.

Målrettede civile og militære bidrag til FN-ledede operationer bør gives prioritet, eventuelt i samarbejde med de øvrige nordiske lande (et tema, der også berøres i Stoltenberg-rapporten fra februar 2009).

Hvis de høje forventninger til FN's fredsbevarende indsatser skal indfries, vil FN og medlemslandene i de kommende år stå over for en række betydelige udfordringer. Internt i FN har udviklingen med markant stigning i antallet af fredsbevarende styrker, deployering i vanskelige områder, kapacitetsmangel og mere komplekse mandater fået organisationen til at igangsætte en reformproces, så det sikres, at alle grene af FN-systemet i højere grad spiller sammen. Etablering af Fredsopbygningskommissionen med fokus på koordination af det internationale samfunds indsatser efter ophøret af væbnet konflikt skal ses i samme lys. Disse reformprocesser bør fortsat støttes aktivt fra dansk side bl.a. i samarbejde med den nordiske landekreds og gennem EU.

Frem mod 2025 vil FN komme under yderligere pres for at gennemføre en reform af Sikkerhedsrådet, så der skabes en bedre balance mellem universel repræsentation og afspejling af de reelle magtforhold i verden.

NATO

NATO er fortsat gennem Washington-traktatens artikel 5 garanten for at imødegå direkte militære trusler mod Danmark. Samtidig udgør organisationen det centrale forum for en stærk transatlantisk dialog om trusselhåndtering og en væsentlig ramme for internationale operationer. Det vil for Danmark være afgørende at medvirke til at fastholde NATO som et solidarisk og forpligtende sikkerhedspolitisk samarbejde mellem hele Europa og Nordamerika, herunder som ramme for transatlantisk samarbejde om internationale operationer og militær transformation. Det er i dansk interesse at sikre et velfungerende NATO, der kan gennemføre de multilaterale løsninger, som det internationale samfund kan opnå enighed om (scenario 1). Men det er også i dansk interesse med et stærkt NATO, såfremt udviklingen går i retning af markant magtspred-

ning (scenario 2) eller handlingslammelse (scenario 3). I den situation vil NATO i endnu højere grad være nødvendig for at imødegå trusler mod dansk sikkerhed.

Det vil derfor være i dansk interesse fortsat at støtte den krævende interne og eksterne omstillings- og tilpasningsproces i Alliancen, herunder ved aktivt at bidrage til den revision af Alliancens strategiske koncept, som forventes igangsat snarligt.

Frem mod 2025 må den åbne dørs politik forventes fortsat under hensyntagen til Alliancens fortsatte funktionsduelighed som en konsensusbaseret organisation. Desuden forventes partnersamarbejdet – der omfatter støtte til forsvarsreformer og kapacitetsopbygning samt politisk dialog – udbygget og udvidet til at omfatte lande uden for det euro-atlantiske område. Med henblik på samtænkning i forbindelse med internationale indsatser vil der være behov for at styrke samarbejdet med andre internationale organisationer, såsom EU, FN og Verdensbanken.

I NATO har man i en årrække drøftet muligheden for at imødegå truslen fra ballistiske missiler. Det erkendes i NATO, at spredningen af ballistiske missiler udgør en stigende trussel mod NATO's territorium, befolkninger og deployerede styrker, samt at et missilforsvar er en del af en bredere tilgang til at imødegå denne trussel. Der er i Alliancen igangsat analyser af et missilforsvars politiske og økonomiske konsekvenser samt teknologiske aspekter. Der er generelt enighed i NATO om, at disse analyser må færdiggøres, før man kan træffe en politisk beslutning om et muligt missilforsvar i NATO. Desuden undersøges i NATO, hvordan de amerikanske missilforsvarsinstallationer i Europa (i Polen og Tjekkiet) kan kobles med NATO's hidtidige arbejde på missilforsvarsområdet med henblik på at sikre, at disse installationer kan blive en integreret del af en eventuel fremtidig missilforsvarsarkitektur, som dækker hele Alliancens territorium. I 2009 forventes fremlagt optioner på området med henblik på videre politiske drøftelser i NATO. Det

bemærkes, at Danmark i 2004 imødekom en amerikansk anmodning om opgradering af Thule-radaren med henblik på, at denne kunne indgå i det amerikanske missilforsvar.

Som en del af tilpasningen til det nye trusselsbillede har Alliancen også løbende udvidet sine interne drøftelser og det operative samarbejde til at omfatte bl.a. indsatsen mod spredning af masseødelæggelsesvåben, forsvar mod terrorisme, energisikkerhed samt beskyttelse af vitale informations- og kommunikationssystemer mod cyberangreb. På sidstnævnte felt er der vedtaget en NATO-policy, der baner vejen for tættere samarbejde mellem medlemslandene og NATO om at imødegå cyberangreb. Overordnet vil de enkelte medlemslande dog forsat være ansvarlige for beskyttelse af egne, nationale systemer.

Frem for alt har NATO med sine robuste internationale operationer påtaget sig en aktiv og krævende rolle. NATO har således i dag knap 70.000 tropper udsendt i operationer og missioner – bl.a. i Afghanistan og Kosovo. Desuden har Alliancen påtaget sig nye typer af opgaver såsom strategisk lufttransport af AU-tropper til Sudan/Darfur samt pirateribekæmpelse. NATO har også gennemført operationer af humanitær karakter bl.a. i form af støtte til Pakistan efter jordskælvet i 2005. NATO er stadig militært unik i kraft af, at man råder over en overvældende samling af verdens militære kapaciteter. De vestlige lande har derfor mulighed for at udføre operationer i fællesskab over et spektrum og på et niveau, ingen andre er i stand til.

USA's fortsatte interesse og engagement i NATO er en afgørende forudsætning for at fastholde Alliancens vitalitet. NATO's relevans bedømmes i amerikansk optik i stigende grad ud fra evnen til at involvere sig i håndtering af konflikter og at imødegå trusler fjernt fra medlemslandenes territorium. Politisk vil dette fokus kunne resultere i øget spænding internt i Alliancen mellem på den ene side visse NATO-medlemmers historisk begrundede ønske om forsat vægtning af arti-

kel 5 og territorialforsvar og på den anden side den mere globale opgavevaretagelse. Den mere selvhævdende russiske fremfærd, som illustreret ved den russisk-georgiske konflikt, vil kunne forøge denne spænding yderligere.

En væsentlig udfordring vil i den forbindelse også bestå i at sikre fortsat fremdrift i Alliancens militære transformationsproces. På det politisk-strategiske niveau har der gennem længere tid været enighed om, at NATO's fortsatte relevans i forhold til det nye trusselsbillede fordrer en tilpasning af kommando- og styrkestrukturen til varetagelse af internationale opgaver. Målsætningen har været at fokusere udviklingen af Alliancens militære kapaciteter på deployérbare og effektive styrker, der vil kunne transporteres over store afstande, indsættes i meget forskellige og vanskelige operative miljøer samt efterfølgende understøttes logistisk over lang tid. En fokuseret udvikling af deployérbare styrker vil tillige styrke Alliancens evne til varetagelse af opgaver knyttet til territorialforsvar. Det har imidlertid knebet med såvel nationernes vilje til at følge op på denne målsætning gennem omlægning af egne styrkestrukturer og implementering af transformationstiltag i allianceregi.

Den manglende vilje har bidraget til de kontinuerlige styrkegenereringsproblemer i forbindelse med missionen i Afghanistan. Mens divergerende politiske prioriteter i kampen mod terrorisme har spillet en rolle, udspringer problemerne tillige af, at de europæiske nationer har haft svært ved at finde egnede styrker og kapabiliteter. Det har med det aktuelle operative tempo også vist sig umuligt for de europæiske nationer som helhed at levere de fornødne styrker til at holde NATO's hurtige reaktionsstyrke og primære transformationsinstrument, NATO Response Force (NRF), fuldt operativ.

Fortsættelsen af den militære transformationsproces vil være en afgørende forudsætning for NATO's fortsatte evne til at påtage sig krævende internationale opgaver, idet der næppe blandt flertallet af de europæiske nationer inden for en overskuelig fremtid vil kunne forventes vilje til at hæve forsvarsudgifterne væsentligt. Der er i NATO en målsætning om, at medlemslandene bør afsætte minimum 2 % af bruttonationalproduktet til forsvaret (Danmark ligger med 1,3 % et stykke fra målet. Gennemsnittet i NATO ligger lidt over 1,5 %). Samtidig er der – bl.a. på dansk foranledning – opnået enighed om, at medlemslandene skal sigte efter, at 50 % af deres landstyrker er klar til udsendelse i internationale operationer ("deployability"), ligesom 8 % af styrken skal kunne opretholde sig i et operationsområde i længere tid ("sustainability"). Danmark ligger på disse tal for "anvendelighed" over de fastsatte NATO-målsætninger.

Det står klart, at et tættere samarbejde mellem NATO og EU vil være en væsentlig faktor i begge institutioners fremtidige udvikling og dermed mulighederne for et styrket transatlantisk samarbejde. De nyligt udmeldte mere pragmatiske franske og amerikanske holdninger til henholdsvis NATO og EU's forsvarsdimension skaber fornyede muligheder i den henseende.

EU

I lyset af EU's stigende globale rolle og de unikke muligheder for at gennemføre bredspektrede og samtænkte indsatser inden for EU-rammen, påkalder muligheder i EU-samarbejdet sig særlig interesse for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

Hovedparten af EU's hidtidige indsatser har været indsat på opfordring af eller i samarbejde med FN, og FN har med samarbejdsaftalen om krisestyring med EU tilkendegivet ønsket om også fremover at kunne trække på EU's krisestyringskapacitet. Derudover har EU i Afrika sam-

arbejdet med AU om konkrete krisestyringsindsatser og mere generelt om opbygning af en stærkere afrikansk krisestyringskompetence.

Der er således en efterspørgsel på et handlekraftigt EU, der kan agere i verdens brændpunkter. Dette afspejles også i, at EU siden 2003 har påtaget sig 20 krisehåndteringsindsatser, herunder fem mindre militære operationer, 14 civile missioner og en integreret civil-militær mission. Der må derfor forventes et stadig større behov for, at medlemslandene fremover stiller bidrag til rådighed for EU. Denne udvikling stiller medlemslandene over for store kapacitetsmæssige udfordringer, først og fremmest med at tilpasse medlemslandenes forsvar til nye opgaver – en transformationsproces, som både pågår i EU- og NATO-regi.

Som konsekvens af forsvarsforbeholdet deltager Danmark ikke i EU's militære operationer eller den institutionelle opbygning af EU's militære kapaciteter. Det er samtidig en del af forbeholdet, at Danmark ikke vil forhindre de andre lande i at udbygge samarbejdet på disse områder. I et perspektiv frem mod 2025 vil et væsentligt spørgsmål være, hvad en eventuel ophævelse af forsvarsforbeholdet vil kunne betyde for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder hvad der vil være danske prioriteter i EU's sikkerheds- og forsvarspolitik.

Helt overordnet vil en ophævelse af forbeholdet betyde, at Danmark gennem EU vil kunne bidrage til udviklingen af en international orden, som kan formulere multilaterale løsninger (scenario 1). Som tidligere understreget baserer EU sig a priori på nødvendigheden af en multilateral tilgang. Implementering af Lissabon-traktaten med udpegelsen af en udenrigsrepræsentant og en fælles EU-udenrigstjeneste vil fremme EU's mulighed for at påvirke det internationale samarbejde i den retning. Da EU tillige indgår i et værdifællesskab med det ledende magtcenter, USA, har EU mulighed for i samarbejde med USA at sikre effektiv multilateralisme, det vil

sige at de multilaterale løsninger omsættes i konkret handling. Hvis ikke EU kan bidrage til at omsætte de vedtagne beslutninger i konkret handlen – f.eks. pga. manglende krisestyringskapaciteter – kan det modsat svække USA's interesse i multilateral handlen og i stedet medføre, at USA vælger at agere unilateralt.

Et andet vigtigt element i forhold til at fremme multilaterale løsninger og transatlantisk samarbejde herom er udviklingen af et tæt samarbejde mellem EU og NATO. Ikke mindst efter Frankrigs nyorientering mod NATO tyder meget på, at der vil kunne opnås enighed om parallel styrkelse af såvel NATO som EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, ligesom der kan ske en yderligere udvikling af samarbejdet imellem de to organisationer. Ophævelse af forsvarsforbeholdet vil også gøre det muligt for Danmark i højere grad at bidrage til et tættere samarbejde mellem de to organisationer. Såfremt forbeholdet ikke ophæves, vil konsekvenserne heraf vokse i takt med, at flere fælles EU/NATO-emner indgår i NATO's arbejde på en måde, som sætter begrænsninger på dansk deltagelse heri.

Mere specifikt vil ophævelse af forsvarsforbeholdet gøre det muligt for Danmark at præge EU's sikkerheds- og forsvarspolitik og styrke EU's krisestyringskapacitet.

For det første vil en ophævelse af forbeholdet betyde, at Danmark vil få mulighed for at udøve indflydelse på, hvilke militære opgaver EU bør påtage sig og hvordan. EU's hidtidige indsatser har ligget i forlængelse af danske udenrigspolitiske prioriteter, og denne linje må forventes fortsat med fokus på indsatser i EU's nærområde og Afrika.

For det andet står militær kapacitetsudvikling højt på dagsordenen i EU. Lige fra etableringen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik har fokus været på transformation af de europæiske

landes forsvar med henblik på varetagelse af internationale opgaver. Dette er indledningsvist sket gennem fastlæggelse af militære "Headline Goals", der har skabt afklaring af, hvilke militære kapaciteter der mangler. Ligeledes har udviklingen af multinationale (og i enkelte tilfælde nationale) kampgrupper på 1.500 mand på halvårsrotation på samme måde som NATO's NRF været en vigtig kilde til transformation af de deltagende landes forsvar. Ved en ophævelse af forbeholdet vil Danmark kunne indgå i arbejdet med at styrke europæisk krisestyringskapacitet, og i den forbindelse vil det være naturligt for Danmark at deltage i en multinational EU-kampgruppe.⁹

Ressourcerne er knappe til dyre kapaciteter som f.eks. transportfly, og en række lande søger derfor multinationale løsninger. For at skabe mulighed for fremdrift på området, har man i EU-regi i 2004 oprettet det europæiske forsvarsagentur (EDA), der beskæftiger sig med forskning, udvikling og indkøb af forsvarsmateriel samt bredere med etablering af et fælles marked for forsvarsmateriel. Formålet er at samle landene bag forskellige fælles materielprojekter for derved at opnå stordriftsfordele og rabatter. Samarbejdet i EU-regi om forsvarsmateriel giver også synergimuligheder i forhold til det øvrige samarbejde i EU om forskning og udvikling, ligesom der vil kunne drages nytte af EU's erfaring med etableringen af det Indre Marked. Ligeledes vil et samarbejde i EU-regi kunne have særlig fokus på "dual use"-teknologi. Forsvarsagenturet må forventes at tage mere form i de kommende år. En ophævelse af forbeholdet vil give mulighed for at deltage i de multilaterale kapacitetsløsninger i dette regi. Dette vil også give dansk industri øget markedsadgang.

⁹ Dansk Folkeparti er modstander af at ophæve Danmarks EU-forbehold - herunder Forsvarsforbeholdet. Flertallet i Forsvarskommissionen ønsker, at EU skal have deployerbare militære kapaciteter - som også specielt Frankrig og Tyskland har peget på som ønskeligt. Frankrig og Tyskland ønsker ligefrem et antal EU-kampgrupper opsat, som skal stå under EU-kommando; netop dén Europa-Hær, den danske befolkning ikke ønsker. Dansk Folkeparti er af den opfattelse, at Danmark er særdeles godt tjent med NATO-medlemskabet, som netop giver hvert enkelt land mulighed for at tilslutte sig eller ikke at tilslutte sig en militær mission.

For det tredje vil Danmark kunne bidrage til samtænkning af EU's indsats. EU har særlig mulighed for at sikre en integreret tilgang til krisestyring, idet organisationen kan trække på både civile og militære midler. EU's krisestyringsindsatser er kendetegnet ved, at der allerede i forbindelse med planlægningen af en mulig militær stabiliseringsoperation i stigende grad indgår overvejelser om behov for civil krisestyringskapacitet, såsom politi, samt langsigtet udviklingsbistand gennem inddragelse af EU-Kommissionen. Danmark vil i kraft af erfaringerne med samtænkning fra bl.a. Afghanistan kunne yde substantielle bidrag til konceptudviklingen heraf i EU-regi. Samtidig vil Danmark gennem deltagelse i EU-ledede militæroperationer få direkte adgang til den erfaringsopsamling, der sker, herunder i forhold til samtænkning af de militære og de civile aspekter i EU-krisestyring.

En øget rolle for EU i krisehåndtering og stabilisering, ambitionerne om et styrket samarbejde om udviklingen af europæiske kapaciteter, kombineret med udsigten til et stærkere samarbejde mellem NATO og EU om disse spørgsmål, vil understrege de begrænsninger, som forsvarsforbeholdet lægger på Danmarks muligheder for internationale indsatser på det sikkerhedspolitiske område. Udviklingen understreger således, at opretholdelse af forsvarsforbeholdet ikke er i Danmarks interesse.¹⁰

OSCE

Med sine 56 medlemsstater omfatter OSCE, som den eneste institution, alle lande i Europa, Kaukasus og Centralasien samt USA og Canada. Den brede medlemskreds muliggør, at OSCE

¹⁰ Dansk Folkeparti er modstander af at ophæve Danmarks EU-forbehold - herunder Forsvarsforbeholdet, som et markant flertal af Danmarks befolkning gav tilslutning til - såvel ved afstemningen om Maastricht-Traktaten i 1992 som ved afstemningen om Edinburgh-Aftalen i 1993. Dansk Folkeparti finder at opretholdelse af Forsvarsforbeholdet er i Danmarks og det danske folks interesse.

kan spille en rolle som forum for dialog mellem vestlige stater, herunder landene på det vestlige Balkan, og SNG-staterne. OSCE har dermed betydning for håndtering af relationerne til lande som Rusland, der ikke vil eller kan blive medlem af NATO og EU. På det militære område spiller OSCE en rolle som ramme for tillidsskabende foranstaltninger og våbenkontrolforhandlinger. OSCE bidrager endvidere til konfliktforebyggelse og stabilisering via feltmissioner i primært SNG-landene og på det vestlige Balkan. I lyset af de senere års meget kritiske russiske holdning til OSCE vil det være en vigtig udfordring at sikre udviklingen af OSCE's arbejde – ikke mindst i forhold til lande i f.eks. det sydlige Kaukasus og i Centralasien, der ellers kan stå uden velegnede fora til håndtering af deres forhold.

Væsentligste opgaver for dansk forsvar frem mod 2025

Som tidligere nævnt vil det være i dansk interesse gennem internationale militære engagementer at understøtte en udvikling, hvor den internationale orden fortsat formår at formulere multilaterale svar på transnationale trusler og risici.

Nedenstående beskrives de tre typer af internationale opgaver, som Danmark bør være parat til at deltage i: 1) væbnet konflikt, 2) stabiliseringsopgaver og 3) international ordenshåndhævelse. Herefter vil der være en sikkerhedspolitisk vurdering af efterspørgslen på militær kapacitet generelt, og dernæst specifikt i forhold til stabiliseringsopgaver. Her vil også civil kapacitet og samtænkning stå centralt. Endvidere behandles behovet for danske bidrag til regional kapacitetsopbygning på det militære område. Endelig beskrives en række af forsvarets opgaver knyttet til dansk territorium, såsom suverænitets håndhævelse og myndighedsudøvelse samt bidrag til samfundets beredskab.

Internationale opgavetyper

Der kan skelnes mellem tre typer internationale militære opgaver, som Danmark kan forventes at engagere sig i: væbnet konflikt, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse. Opgavetyperne kan overlappe, idet eksempelvis en stabiliseringsopgave kan indeholde elementer af væbnet konflikt. For alle opgavetyperne gælder, at danske styrker typisk vil blive deployeret i en multilateral kontekst.

I det følgende vil de forskellige opgaver blive vurderet i relation til dansk forsvar og de i del 1 opstillede udviklingsscenarier. Der vil især være en uddybende vurdering af stabiliseringsoperationer, idet de seneste års erfaringer i Irak og især Afghanistan med oprørsbekæmpelse bl.a. har vist behov for at styrke en integreret civil-militær tilgang. I forhold til international ordenshåndhævelse er nye opgaver kommet i fokus, bl.a. pirateribekæmpelse. Betydningen af disse opgaver vil ligeledes indgå i vurderingen.

- 1) I en **væbnet konflikt** anvendes militære midler til at gennemtvinge en afgørelse i kamp mod en stats væbnede styrker. Det vil ofte være en kortvarig, højintensiv indsats. Eksempler herpå er Golf-konflikten 1990-91, NATO's bombekampagne i Kosovo i 1999 og de indledende stadier af konflikterne i Afghanistan og Irak. Da sådanne indsatser forventes at finde sted i en koalitionssammenhæng, vil det danske forsvars mulighed for at deltage afhænge af, at man har kapaciteter til at indgå i højteknologiske, netværksbaserede operationer med Danmarks allierede.

Væbnet konflikt kan blive aktuelt i alle de scenarier, der blev opstillet i del 1, idet de først og fremmest varierer i forhold til den grad af universel enighed om og legitimering af en multilateral indsats, som kan opnås. En situation med markant magtspred-

ning kan mindske muligheden for at opnå bred enighed om en indsats. I scenario 3 kan væbnet konflikt komme på tale med henblik på at genoprette fundamentale normer og principper, men sandsynligvis uden mulighed for universel legitimering. Et dansk ønske om at understøtte en international orden, der fortsat formår at formulere multilaterale svar på transnationale trusler og risici, kan således betyde, at Danmark også fremover skal være parat til at deltage i en væbnet konflikt mod f.eks. en stat, der truer det internationale samfund, eksempelvis i henhold til NATO's artikel 5.

Frem mod 2025 vurderes der først og fremmest at være risiko for væbnede konflikter i Mellemøsten og Asien, som kan involvere internationale koalitioner, hvori danske styrkebidrag vil kunne komme på tale.

- 2) En **stabiliseringsopgave** har til formål gennem tilstedeværelsen af en militær styrke at stabilisere en skrøbelig eller sammenbrudt stat, og dermed skabe de nødvendige betingelser for sikkerhed, genopbygning og udvikling. De militære midler er en forudsætning for gennemførelse af opgaven, men den kan kun afsluttes tilfredsstillende gennem inddragelse af civile aktører, som kan gennemføre den nødvendige genopbygning og udviklingsindsats. Dansk forsvar har bidraget til at løse stabiliseringsopgaver i det vestlige Balkan, i Irak og i Afghanistan.

Stabiliseringsoperationer vil især være fremherskende ved en udvikling, der fastholder den nuværende internationale orden, hvor der kan opnås enighed om multilaterale løsninger. Det vil være i dansk interesse at bidrage til sådanne indsatser, som kan understøtte det internationale samfund og internationale organisationers styrke og troværdighed i forhold til at løse disse opgaver. I en situation med markant magtspred-

ning kan det blive svært at opnå enighed om en langvarig stabiliseringsindsats, og magtcentre kan modarbejde hinanden i sådanne opgaver. I scenario 3 vil der næppe kunne opnås enighed om en multilateral stabiliseringsindsats.

Frem mod 2025 vurderes der at være behov for, at Danmark bidrager til stabiliseringsoperationer i Mellemøsten, Afghanistan og Afrika.

- 3) Der er en række mere afgrænsede opgaver, som samlet kan betegnes som **international ordenshåndhævelse**. Disse har til formål at sikre gennemførelse af specifikke internationale regler, sikkerhedsrådsresolutioner eller lignende gennem direkte eller indirekte trussel om brug af magt over for statslige såvel som ikke-statslige aktører. Eksempler herpå er den maritime håndhævelse af våbenembargoen mod det tidligere Jugoslavien i første halvdel af 1990'erne, håndhævelse af "no fly zones" i Irak efter Golf-konflikten 1990-91 og – mere aktuelt – indsatsen mod pirateri, herunder flådeledsagelse af nødhjælpstransporter til Somalia og patruljering i den maritime operation ud for bl.a. Afrikas Horn.

Denne opgavetype afviger fra væbnet konflikt ved at gennemtvinge specifikke internationale beslutninger primært gennem truslen om magtanvendelse, og de afviger fra stabiliseringsoperationer ved deres geografisk eller emnemæssigt meget afgrænsede indsatsområde.

International ordenshåndhævelse vil især være fremherskende ved en udvikling, der fastholder den nuværende internationale orden, hvor der kan opnås enighed om multilaterale løsninger. I en situation med markant øget magtspredning forventes det fort-

sat at være muligt at opnå bred opbakning til sådanne indsatser, idet de ofte vil være i alle magtcentres interesse, som f.eks. indsatsen mod pirateri. I scenario 3 vil der næppe kunne opnås enighed om multilateral ordenshåndhævelse.

Frem mod 2025 forventes Danmark fortsat at deltage i multilateral ordenshåndhævelse globalt. Det forventes, at der i fremtiden også vil være sådanne multilaterale indsatser rettet mod f.eks. pirateri, illegal indvandring og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Det vurderes, at der frem mod 2025 vil kunne være efterspørgsel på danske bidrag inden for ovennævnte tre opgavetyper. De forskellige opgavetyperes uforudsigelighed og kompleksitet understreger samtidig behovet for, at der fortsat udvikles kapaciteter, der er helstøbte, deployerbare og fleksible nok til at kunne anvendes inden for alle de tre ovennævnte opgavetyper.

Efterspørgsel på militær kapacitet i internationale operationer

Vurderingen af de forskellige opgavetyper, som Danmark kan forventes at engagere sig i, og erfaringerne fra de senere års indsatser tilsiger ud fra en sikkerhedspolitisk vurdering, at forsvaret vil have behov for en vifte af kapaciteter. Styrkerne skal kunne indsættes i såvel høj- som lavintensitetsoperationer og løbende kunne tilpasse sig ændrede opgaveporteføljer, i takt med at en operation gennemløber forskellige faser. Udvikling af evnen til at virke i højintensitetsoperationer vil være central, fordi erfaringen tilsiger, at enheder optimeret til kampoperationer generelt også kan fungere i operationstyper af lavere intensitet, mens det modsatte forhold ikke nødvendigvis er tilfældet. Som følge af den omskiftelighed, som gør sig gældende i de fleste indsatsområder, vil der typisk være behov for at kunne agere robust også i mere lavintensive

operationer. Der vil endvidere være behov for, at forsvaret logistisk vil kunne understøtte styrkebidragene over lang tid og over store afstande.

Operationernes stadig mere komplekse karakter vil stille øgede krav til personellens uddannelse, kendskab til andre kulturer og sprog, samt evnen til at samarbejde med civile aktører om mindre genopbygnings- og udviklingsopgaver, f.eks. relateret til kritisk infrastruktur i operationsområdet.

Det stigende antal højintensitetsoperationer kombineret med operationernes multinationale karakter har øget behovet for interoperabilitet. Dette forudsætter, at der ikke er for store kløfter mellem de forskellige nationale bidrags uddannelsesmæssige og teknologiske niveauer.

Da de fleste indsatser forventes at ville finde sted i skrøbelige eller sammenbrudte stater eller generelt ressourcefattige områder, vil der være et øget behov for at kunne udsende instruktører og rådgivere til støtte for kapacitetsopbygning af lokale styrker med henblik på, at disse selv kan overtage ansvaret for sikkerhed. Erfaringerne viser, at personel med den rette uddannelse og erfaring hertil ofte er en knap ressource. Der er derfor behov for tilstrækkelig kapacitet til, at sådanne bidrag vil kunne udsendes parallelt med bidrag til en operations højintensive dele.

Da antallet af højintensitetsoperationer har været stigende, og operationerne forudses ofte at ville blive langvarige og foregå i klimatisk og geografisk udfordrende miljøer, bør der kalkuleres med betydeligt slid på materiellet og dermed med kortere levetid. Samtidig har erfaringerne fra Irak og Afghanistan peget på forøget efterspørgsel inden for en række specifikke materielkate-

gorier, bl.a. pansrede køretøjer, løftekapacitet (herunder transportfly og helikoptere) samt overvågnings- og efterretningskapaciteter (herunder ubemandede fly – UAV'er¹¹).

Ud fra en forventning om et øget behov for indsatser i især Afrika, bør der i dimensioneringen af forsvaret endvidere tages højde for at kunne imødekomme en fortsat efterspørgsel på logistiske kapaciteter, herunder transport, til støtte for konkrete operationer, der håndteres af regionale organisationer eller af FN.

Konsekvenserne af de klimatiske forandringer tilsiger endvidere, at forsvaret i stigende grad vil skulle kunne bidrage til at løse opgaver af humanitær karakter i forbindelse med naturkatastrofer, såsom oversvømmelserne i USA i 2005 og Burma i 2008. Også i denne sammenhæng vil der især være behov for kapaciteter inden for luft- og søtransport, herunder helikoptere.

Pirateri udgør en særskilt problematik i forbindelse med skrøbelige og sammenbrudte staters manglende evne til selv at udøve myndighed over eget territorium. Problemet er især i en afrikansk kontekst voksende og påkalder sig i stigende grad international opmærksomhed. Med henblik på deltagelse i operationer til bekæmpelse af pirateri bør der kunne bidrages med egnede sømilitære kapaciteter hertil, herunder med henblik på kapacitetsopbygning af de lokale myndigheder.

Danmark kan gennem en hensigtsmæssig indretning af forsvaret sikre, at man fra dansk side er i stand til at bidrage militært til det internationale samfunds indsatser på den mest effektive måde ved at stille med den rette type styrker og kapaciteter. Da danske bidrag imidlertid altid vil skulle udmøntes i en multilateral sammenhæng og kun vil udgøre en mindre del af den sam-

¹¹ Unmanned Aerial Vehicles.

lede styrke, må der fra dansk side parallelt med indretningen af vort eget forsvar gøres en indsats for at fremme de internationale institutioners evne til som helhed at kunne levere de efterspurgte styrker og kapaciteter.

I **NATO-regi** bør man derfor fra dansk side støtte alle tiltag rettet mod at styrke transformationsprocessen. Der bør som led heri gøres en indsats for at sikre, at processen inddrager de aktuelle erfaringer fra Afghanistan, herunder i særdeleshed problemerne med at generere en række kritiske kapaciteter, såsom løftekapacitet. Endvidere vil der være behov for at udvikle militærets evne til at agere sammen med civile aktører og til at gennemføre begrænsede stabiliserings- og genopbygningsopgaver, når sikkerhedssituationen ikke tillader tilstedeværelsen af civile aktører. Det bør fastholdes, at transformationsprocessen også er til gavn for Alliancens evne til at varetage opgaver knyttet til territorialforsvar.

I **EU-regi** vil det i tilfælde af en eventuel ophævelse af forsvarsforbeholdet være i dansk interesse at styrke arbejdet for at fremme et tættere samarbejde mellem EU og NATO omkring udvikling af kapaciteter, da EU og NATO trækker på den samme pulje af europæiske militære kapaciteter.

Interoperabilitet mellem de bidragydende nationers styrker er en afgørende forudsætning for, at multinationale internationale indsatser kan levere den ønskede effekt. Dette indebærer for dansk forsvar primært et krav om at kunne leve op til en række fælles standarder i NATO-regi. Der er imidlertid i **FN-regi**, i takt med at ikke-vestlige lande leverer en stadig større del af tropperne til operationer i Afrika, opstået et parallelt behov for at sikre en form for basal interoperabilitet "nedad", således at de typisk begrænsede vestlige styrkebidrag vil kunne fungere sammen med ikke-vestlige styrker f.eks. fra Afrika eller traditionelle FN-troppebidragydere så-

som Indien, Bangladesh og Indonesien. Fra dansk side kan eksempelvis foreslås, at centrale ikke-vestlige bidragsydere samt FN-planlæggere inviteres til øvelser i NATO- og EU-regi med henblik på at øge deres indsigt i vestlige styrkers operative standarder.

Udviklingen i stabiliseringsoperationer

De senere års erfaringer med deltagelse i operationer, først og fremmest Irak og Afghanistan, har givet en række erfaringer i forhold til stabiliseringsoperationer. Helt overordnet indebærer operationerne en høj grad af blanding af høj- og lavintensive indsatser, ligesom der ofte er behov for allerede i den højintensive fase med kamphandlinger at indtænke - og om muligt påbegynde - den civile indsats med genopbygning.

Dette afviger fra den tidligere forventning om, at de vestlige styrkers teknologiske overlegenhed ville medføre, at internationale operationer fremover ville kunne opdeles i to hovedtyper: På den ene side kortvarige, konventionelle højintensitetsindsatser og på den anden side mere langvarige, lavintensive fredsbevarende indsatser, eventuelt i kølvandet på indstillingen af forudgående offensive operationer, som KFOR¹² i Kosovo.

Erfaringerne med stabiliseringsoperationer, især oprørsbekæmpelse giver anledning til en række overvejelser i forhold til 1) at kunne veksle mellem høj- og lavintensive faser og opgaver og indgå i samarbejde med de lokale styrker, herunder i kapacitetsopbygning; 2) at integrere de militære og civile indsatser; 3) behovet for øgede civile kapaciteter og 4) offentlig kommunikation.

¹² NATO Kosovo Force.

Udviklingen i den militære indsats

Frem mod 2025 forventes stabiliseringsoperationer primært at finde sted i skrøbelige eller sammenbrudte stater. Det gælder uanset, om operationerne tager sigte på at understøtte en indgået våbenhvile eller fredsftale eller skabe betingelser herfor; forebygge eller reagere på etniske udrensninger eller større humanitære katastrofer som følge af væbnet konflikt; undgå at ekstremister kan benytte et bestemt territorium som platform for international terrorisme – eller kombinationer af et eller flere af disse formål. Her vil militær magt kombineret med reformer og kapacitetsopbygning i sikkerhedssektoren samt økonomiske og sociale udviklingsprogrammer og demokratisering under maksimalt lokalt ejerskab i de fleste tilfælde udgøre den eneste bæredygtige løsning og dermed mulighed for troværdige exit-strategier.

Den mest markante udvikling på operationsområdet inden for de senere år har været, at multinationale styrker i dag også er engageret i operationer, der fokuserer på oprørsbekæmpelse. Oprørsbekæmpelse indebærer en dynamisk kombination af offensive, defensive og stabiliserende tiltag, der løbende må kunne tilpasses udviklingen i den lokale situation. De indsatte styrkebidrag skal kunne bekæmpe oprørsstyrkerne, tilvejebringe sikkerhed for lokalbefolkningen, stabilisere et område for dermed at bane vej for den civile genopbygnings- og udviklingsindsats samt (i begrænset omfang) selv kunne deltage i genopbygning. Da det endvidere er kendetegnende for oprørsbekæmpelse, at der er tale om langvarige indsatser, fordrer deltagelse heri evnen til at gennemføre operationer, der *både* er langvarige *og* periodevist højintensive.

Genkomsten af oprørsbekæmpelse har betydet, at de indtil for nyligt fremherskende forventninger til de nye teknologiers evne til at minimere tab og sikre hurtige militære afgørelser i forbindelse med internationale operationer ikke til fulde er blevet opfyldt. Oprørsbevægelser er ikke afhængige af at kunne nedkæmpe modstanderen militært eller holde territorium, men sat-

ser primært på gennem irregulær krigsførelse og terroranslag at intimidere lokalbefolkningen, undergrave de lokale myndigheders autoritet og legitimitet samt nedslide det internationale samfunds vilje til et fortsat engagement. Dette indebærer, at de vestlige styrker militærteknologiske overlegenhed kun i et vist omfang kan udnyttes. Fly- og artilleristøtte vil fortsat være centralt, men vil kun i et vist omfang kunne kompensere for et lavt antal tropper på jorden. Dertil kommer risikoen for civile tab. Oprørsbekæmpelse indebærer således ofte mandskabstunge indsatser, hvor en effektiv opgaveløsning fordrer villighed til at udsætte tropperne for risiko. Højteknologiske aktiver, såsom efterretnings- og overvågningskapaciteter, vil kunne bidrage til at mindske denne risiko.

Oprørsbekæmpelse stiller generelt store krav til effektiv efterretningsvirksomhed, både i forhold til konkrete operationer og i forhold til den overordnede tilrettelæggelse af indsatsen. Den irregulære karakter af modstanderens styrker samt de komplekse underliggende politiske og etniske interesser, der ofte vil være i spil lokalt og i operationsområdet som helhed, betyder, at der vil være større behov for at allokere ressourcer til feltbaseret efterretningsindhentning end i traditionelle indsatser mod regulære styrker.

Kendetegnende for oprørsbekæmpelse er endvidere, at de internationale militære indsatser i videst muligt omfang vil skulle gennemføres i samarbejde med lokale sikkerhedsstyrker. Dels fordi det skaber de bedste muligheder for resultater med færrest mulige tab af internationalt personel, dels fordi lokal accept af internationale styrker i en ledende rolle i de fleste tilfælde vil være tidsbegrænset, og endelig fordi det overordnede mål med indsatsen er at gøre de lokale myndigheder i stand til selv at udøve myndighed på eget territorium. En realistisk exit-strategi stiller således krav til evnen til at kunne træne og uddanne lokale sikkerhedsstyrker – også inden for kortere tidsperioder og parallelt med højintensitetsindsatser i samme operationsområde.

Der har i en afrikansk sammenhæng været tale om en stigende regionalisering i udførelsen af de internationale operationer, hvor regionale organisationer som AU ønsker at påtage sig et større ansvar i forhold til håndtering af kontinentets mange konflikter. Da de afrikanske organisationer ofte lider af en række kapacitetsmangler, vil vestlige styrkers bidrag til operationer her ofte og i stigende grad bestå i at levere logistisk støtte til deployering og opretholdelse af ikke-vestlige styrker.

Integrerede civil-militære strategier

For at få de ønskede effekter inden for den kortest mulige tidsramme vil militære bidrag til stabiliseringsoperationer skulle forankres i bredspektrede strategier, der også omfatter politiske/diplomatiske og civile/humanitære/udviklingsmæssige indsatser og samtidig tager højde for regionale aspekter.

Der er behov for en styrkelse af samtænkning. Samtænkning blev introduceret med forsvarsforliget i 2004, men er p.t. en afgrænset aktivitet, der primært foregår på feltniveau mellem militære enheder, civilrådgivere ansat af Udenrigsministeriet samt – hvor de er til stede – humanitære organisationer. Erfaringerne med især stabiliseringsoperationer viser behov for en mere integreret tilgang til planlægning og gennemførelse af de militære og civile indsatser. Desuden vil civile og militære indsatser skulle gennemføres synkront i et dynamisk samspil og ikke tidsmæssigt forskudt (først sikkerhed, så genopbygning og udvikling). Således fordrer effektiv samtænkning:

- politisk-strategisk drøftelse af de overordnede mål og midler i forhold til en given indsats;
- en fælles forståelse blandt de ledende civile og militære aktører af en given krise og de fælles mål, som skal styre indsatserne;

- strukturer og processer, der kan bidrage til fælles ledelse af og integration mellem de civile og militære aktører og instrumenter i planlægning og implementering;
- etablering af netværk og en fælles kultur gennem fælles træning, øvelsesvirksomhed, analyse, planlægning og erfaringsopsamling.

Derudover skal der tages højde for, at de konkrete indsatser ofte vil ske inden for multilaterale rammer, og der bør således etableres civil-militære strukturer og processer på tværnationalt niveau.

Særligt i forbindelse med den danske Afghanistan-indsats er der på ad hoc-basis taget flere konkrete skridt til at tilgodese disse hensyn, såsom etableringen af en tværministeriel Afghanistan task-force. I videreudviklingen af dansk samtænkning vil det være oplagt at iværksætte mere permanente organisatoriske ændringer med henblik på styrket koordination på tværs af ministerielle opdelinger – også på det strategiske niveau, hvor den generelle politik samt de civile og militære prioriteringer i konkrete indsatsområder fastlægges.

I en dansk sammenhæng kunne det således på det strategiske niveau overvejes at oprette en fysisk eller virtuel samtækningsstruktur i centraladministrationen bestående af civile og militære eksperter med operativ erfaring for at skabe større integration mellem de enkelte indsatsområder allerede fra operationsstart samt mere fokuseret erfaringsopsamling og konceptudvikling. Denne struktur ville med fordel kunne suppleres med jævnlige møder på ministerniveau mellem de berørte instanser. Også i operationsområdet bør der etableres en samtækningsstruktur. Storbritannien har f.eks. etableret sådanne tiltag i forbindelse med indsatsen i Afghanistan.

I multilaterale sammenhænge bør der fra dansk side arbejdes aktivt for at smidiggøre de politiske, bureaukratiske, kulturelle og mandatmæssige barrierer for tættere integration i internationale operationer. Behovet herfor styrkes af, at der i stigende grad er tale om komplekse hybridoperationer, hvor militære og civile kapaciteter ofte fra forskellige internationale institutioner skal spille sammen i operationsområdet. Dette kræver fokuserede tiltag rettet mod arbejdsgangene internt i de enkelte internationale institutioner og imellem dem. En række processer er allerede iværksat – bl.a. på dansk mellemkomst – men der er endnu lang vej igen i implementeringen og den konkrete udmøntning heraf.

I forhold til **FN** påkalder særligt konceptet "integrerede missioner" sig interesse. Dette tager sigte på at styrke integrationen mellem de involverede FN-aktører, både hvad angår ledelse og målsætninger (f.eks. bidrage til at FN's politiske, militære, humanitære og udviklingsmæssige indsatser arbejder mod de samme strategiske mål). Vigtige instrumenter i denne henseende er udpegningen af særlige repræsentanter for generalsekretæren som leder af FN's samlede indsats og koordination med andre aktører i et givent operationsområde samt udviklingen af en integreret planlægningsproces, der inkluderer alle relevante FN-aktører. Et andet væsentligt tiltag er etableringen af Fredsopbygningskommissionen. Fra dansk side bør der arbejdes for at videreudvikle disse instrumenter og sikre effektiv anvendelse heraf i konkrete indsatser.

I **NATO** er der under overskriften "comprehensive approach" iværksat en proces, der tager sigte på at styrke NATO's evne til at spille sammen med andre internationale institutioner, herunder FN, NGO'er og lokale aktører i planlægning og gennemførelse af operationer. Konkret lægges der bl.a. op til at skabe bedre fokuspunkter i NATO's hovedkvarter for proaktivt eksternt samarbejde, etablering af styrkede forbindelsesarrangementer med andre aktører, forbedrede trænings- og uddannelsesindsatser for civilt og militært personel i NATO og medlemslandene

samt øget erfaringsudveksling om samtænkning i internationale operationer. Fra dansk side bør der arbejdes for, at processen bliver en dynamisk platform for transatlantisk dialog om konkrete tiltag og konceptudvikling inden for samtænkning.

EU har særlig mulighed for at gennemføre samtænkte operationer, i og med at organisationen kan trække på både militære og civile midler hos medlemslandene og råder over egne civile ressourcer. Der er således udviklet et tæt samarbejde internt i Rådssekretariatet om planlægningen og gennemførelsen af militære og civile aspekter af en konkret indsats, ligesom Kommissionen i stigende grad inddrages i forhold til økonomiske og udviklingsmæssige bidrag til det pågældende land. Lissabon-traktaten rummer elementer, der yderligere vil kunne styrke den integrerede tilgang til krisestyring i form af etablering af en udenrigsrepræsentant og en EU-udenrigstjeneste.¹³

Et centralt bidrag til bedre samtænkning vil være at styrke forholdet mellem EU og NATO. Den formelle ramme for forholdet mellem NATO og EU – den såkaldte Berlin Plus-aftale fra 2003 – tager sigte på de situationer, hvor EU benytter NATO-aktiver til gennemførelse af militære operationer, det vil sige "militært-militært" samarbejde. Derimod er mekanismerne for samarbejde uklare og politisk vanskelige i de situationer, hvor EU er engageret i NATO-operationsområder med forskellige typer af civile indsatser, såsom i Afghanistan og Kosovo. Konsekvenserne er stærke begrænsninger på mulighederne for at koordinere NATO's og EU's indsatser i fælles operationsområder. Såfremt forsvarsforbeholdet ophæves, vil det give bedre mulighed for fra

¹³ Dansk Folkeparti er modstander af at ophæve Danmarks EU-forbehold - herunder Forsvarsforbeholdet, som et markant flertal af Danmarks befolkning gav tilslutning til - såvel ved afstemningen om Maastricht-Traktaten i 1992 som ved afstemningen om Edinburgh-Aftalen i 1993. Dansk Folkeparti finder at oprettholdelse af Forsvarsforbeholdet er i Danmarks og det danske folks interesse.

dansk side at skabe fremdrift i forholdet mellem EU og NATO, herunder i forhold til samtænkning af civile og militære aspekter i forbindelse med krisestyring.

Civil kapacitet

Effektiv gennemførelse af bredspektrede strategier fordrer endvidere en forøgelse af den civile kapacitet i bred forstand. Således har der i mange tilfælde ikke været tilstrækkelig kapacitet til at løse vitale civile opgaver, hvilket gælder, uanset om operationerne finder sted inden for rammerne af FN, NATO, EU eller AU. Manglen på civil kapacitet har dog særligt gjort sig gældende i de situationer, hvor sikkerhedssituationen har gjort det vanskeligt at arbejde uden beskyttelse fra militære styrker eller private sikkerhedsfirmaer, hvilket svækker mulighederne for at engagere ngo'er på nødhjælps- og udviklingsområdet, der typisk stiller sig tøvende over for at agere under direkte beskyttelse.

Manglen på civil kapacitet medfører, at militære styrker kan blive nødt til at bruge ressourcer på "civile" opgaver, der falder uden for militære kernekompetencer. Endvidere kan militære styrker blive "bundet" til bestemte geografiske områder i længere perioder, fordi der ikke skabes de nødvendige forudsætninger for udfasning af den militære tilstedeværelse – f.eks. tilvejebringelse af basal lov og orden. Manglen på civil kapacitet vanskeliggør endvidere, at bredere politiske målsætninger bliver den drivende kraft i planlægning og gennemførelse af de civile og militære indsatser.

På denne baggrund kan der med fordel i dansk sammenhæng tages initiativ til at forøge og opkvalificere puljen af civile sektoreksperter (på områder som genopbygning, økonomisk og social udvikling, politi, lov og orden, civil administration og civilbeskyttelse) samt politiske rådgivere og koordinatører, der med kort varsel kan stilles til rådighed for internationale operationer

både på planlægningsniveau og i felten. Konkret kunne det overvejes at etablere et specifikt kvantitativt mål for udvidelsen af den civile kapacitet på linje med målsætningen om en kapacitet svarende til 2000 militært udsendte i 2009, der blev etableret ved det seneste forsvarsforlig.

Realiseringen af et sådant kapacitetsmål vil kræve tæt samarbejde mellem de berørte offentlige instanser og kunne hjælpes på vej ved at gøre det mere attraktivt at have ansatte udsendt i international tjeneste, hvilket f.eks. kan ske ved at afsætte ressourcer til at udvikle rådighedsordninger for internationale indsatser. Endvidere kunne der tages skridt til at gøre international tjeneste til en integreret og attraktiv del af karriereforløbet for relevante personalegrupper. I tillæg til rekruttering fra den offentlige sektor vil der på mere udviklingsprægede områder såsom civil administration, reform af den offentlige sektor og infrastrukturopgaver også være kapacitet at hente i den private sektor.

Det synes hensigtsmæssigt at supplere kvantitative civile kapacitetsmål med kvalitative målsætninger, herunder gennem en styrket trænings- og uddannelsesindsats, der i videst muligt omfang bør tilrettelægges i samarbejde med militære aktører og indebære fælles civil-militære uddannelses- og udvekslingsforløb. Der bør lægges vægt på at finde civile med den rette status og profil til at indgå i et ligeværdigt samarbejde med militære aktører, både på det strategiske og det taktiske niveau. Udviklingen af den danske ressourcebase vil med fordel kunne tilrettelægges i samarbejde med andre lande, der ligeledes er i færd med at opbygge civil kapacitet, herunder de øvrige nordiske lande.

Både **FN**, **EU** og **NATO** har iværksat indledende uddannelses- og træningstiltag med henblik på enten styrkelse af civil kapacitet eller civil-militære samtænkingskompetencer. Fra dansk side vil der med fordel kunne arbejdes for mere tværgående samarbejde mellem de enkelte institu-

tioner i uddannelses- og træningsindsatsen, også for at skabe forudsætning for bedre multilateral samtænkning i hybrid-operationer med deltagelse af flere internationale aktører.

Det bemærkes, at øget indsættelse af civil kapacitet særligt under vanskelige sikkerhedsvilkår kan medføre forøgede ressourcer til beskyttelse. Erfaringerne viser, at sådanne beskyttelsesopgaver kan være ganske mandskabskrævende, hvad enten opgaverne løses af militære styrker eller af private sikkerhedsfirmaer, hvilket i sig selv har medvirket til at skabe flaskehalse i indsættelsen af civil kapacitet. Håndteringen af dette aspekt vil skulle inddrages både i danske og multilaterale bestræbelser på at styrke den civile kapacitet i internationale operationer.

Offentlig kommunikation

Erfaringerne fra Irak og Afghanistan peger på et voksende behov for at inkludere offentlig kommunikation som en integreret del af strategierne for operationerne for at fastholde opbakning til engagementer, der kan være længerevarende og medføre tab. Modstanderne i operationsområderne gør i stigende grad brug af lokale og globale massemedier samt internettet til propaganda med sigte på at svække opbakningen til det militære engagement i både lokalbefolkningen, den hjemlige befolkning og den globale offentlighed. Det kræver et modsvar fra de indgribende parters side om baggrunden for – og resultaterne af – indsatsen. Her vil der være behov for tæt samarbejde på tværs af civile og militære skel for at sikre målrettet kommunikation af de forskellige typer indsatser og sammenhængen mellem dem på en måde, der tager højde for særlige kulturelle forhold i operationsområdet.

Regional kapacitetsopbygning på det militære område

Ud over behovet for direkte støtte til lokal militær kapacitetsopbygning i forbindelse med konkrete operationer tegner der sig tillige et stigende behov for en bredere kapacitetsopbygningsindsats på det regionale niveau med henblik på at styrke konflikthåndteringskapaciteten i resourcefattige regioner eller regioner med svage regionale strukturer. Dels fordi FN søger at løse sine kapacitetsproblemer på det fredsbevarende område gennem tættere samarbejde med regionale organisationer og mandatering af andre aktørers indsatser. Dels fordi der regionalt kan spores ikke alene en øget vilje til og ambition om selv at håndtere konflikter med egne tropper og gennem egne sikkerhedsstrukturer, men også, i især en afrikansk kontekst, en stigende modvilje mod især vestlige styrkebidrag.

I Afrika viser erfaringen, at såfremt ambitionen om at spille en afgørende rolle i håndteringen af kontinentets konflikter skal opfyldes, vil det forudsætte en betydelig støtte udefra med henblik på at opbygge organisationernes kapacitet til planlægning, deployering, gennemførelse og opretholdelse af operationer af den kompleksitet og det omfang, som der er behov for. De afrikanske organisationer har en meget beskedne kapacitet til at absorbere en sådan støtte, bl.a. grundet en utilstrækkelig rekrutteringsbase af kvalificeret personel. Der vil derfor være behov for, at støtten til selve organisationerne suppleres med bilaterale tiltag over for de enkelte stater, der skal levere personel til disse. De afrikanske lande hæmmes også ofte af mangel på det nødvendige materiel.

Støtte til regional kapacitetsopbygning på det militære område i Mellemøsten og Asien vil muligvis blive relevant frem mod 2025. Imidlertid er de regionale samarbejdsstrukturer på det militære område i disse regioner endnu stærkt begrænsede. Det forekommer derfor mest relevant at fokusere indsatsen på Afrika.

I en dansk sammenhæng vil det være oplagt at forøge den støtte til opbygning af afrikanske kapaciteter, der er blevet igangsat med det såkaldte Afrikaprogram for Fred, som indtil videre kun i meget begrænset omfang har omfattet egentlige militære støtteaktiviteter. Et overordnet fokusområde for danske bidrag ville kunne være etableringen af en afrikansk standbystyrke. Konkret kunne der være tale om rådgivning af civilt og militært personel ved AU's hovedkvarter samt en eller flere af de regionale afrikanske strukturer ECOWAS (Vestafrika), EASBRIG (Østafrika) og SADC (det sydlige Afrika)¹⁴. Tematisk ville støtten kunne fokusere på områder såsom missionsplanlægning, myndighedsudøvelse (pirateribekæmpelse), civil-militært samarbejde, indsatser ved naturkatastrofer og generel konceptudvikling. Støtten til AU og de regionale strukturer ville desuden kunne suppleres med bilaterale støtteaktiviteter i de toneangivende lande i de enkelte regioner. Danske bidrag ville skulle udmøntes i tæt koordination med igangværende multilaterale tiltag og øvrige bilaterale aktører på feltet, så der sikres en hensigtsmæssig anvendelse af de samlede ressourcer.

Både **FN**, **EU** og **NATO** ventes at øge engagementet i afrikansk kapacitetsopbygning i de kommende år. Hver af disse institutioner besidder komparative fordele i denne sammenhæng, som hver især bør udnyttes bedst muligt, samtidig med at de multilaterale indsatser bør søges koordineret i størst muligt omfang, så duplikering undgås. Hertil kommer potentialet i øget **nordisk samarbejde** om afrikansk kapacitetsopbygning, f.eks. på forskellige områder knyttet til udvikling af en afrikansk standbystyrke.

¹⁴ The Economic Community Of West African States, Eastern Africa Standby Brigade og Southern African Development Community.

Finansiering af bredere stabiliseringstiltag uden for udviklingsbistanden

Støtte til bredere stabiliseringstiltag på det sikkerhedspolitiske område kan ikke umiddelbart finansieres af bistandsmidler, da det falder uden for OECD's retningslinjer for, hvad der kan medregnes som udviklingsbistand (de såkaldte DAC-regler¹⁵). Dette gælder bl.a. for:

- støtte til afrikansk ledede internationale operationer, herunder donorfinansiering af de afrikanske landes troppebidrag;
- træning og kapacitetsopbygning af de militære (og efterretningsmæssige) dele af sikkerhedssektoren i skrøbelige stater med henblik på en styrket evne til bekæmpelse af terrorisme og pirateri;
- støtte til destruktion af våbenlagre og missiler og til fremme af eksport- og grænsekontrol som led i bestræbelser på at undgå spredning af masseødelæggelsesvåben;
- genopbygnings- og kompensationsindsatser i umiddelbar opfølgning på militære operationer, visse dele af aktiviteterne i FN's Fredsopbygningskommission samt udsendelse af civile rådgivere til militære hovedkvarterer med henblik på styrket civil-militær samtænkning.

Henset til relevansen af sådanne aktiviteter kan det fra dansk side overvejes at etablere en fleksibel finansiel ramme uden for udviklingsbistanden til dækning af udgifter forbundet hermed, så Danmark får mulighed for at spille en mere aktiv rolle på disse felter. Det bemærkes, at flere lande – bl.a. Norge, Sverige, Nederlandene og Storbritannien – har etableret finansielle rammer til stabiliseringsindsatser. Endvidere bør der fra dansk side fortsat arbejdes for, at håndteringen af sådanne finansieringsspørgsmål gives høj prioritet i **EU**, herunder i forbindelse med EU's støtte til afrikansk kapacitetsopbygning inden for fred og sikkerhed.

¹⁵ Regler fra OECD's Development Assistance Committee.

Militære opgaver primært knyttet til Danmarks territorium

I det følgende vurderes de af forsvarets opgaver, som er primært knyttet til Danmarks territorium, men som i forhold til suverænitets håndhævelse også kan omfatte NATO's territorium og i forhold til samfundets beredskab kan omfatte bidrag til katastrofebistand i udlandet.

Suverænitets håndhævelse og myndighedsudøvelse

Danmarks suverænitet sikres i et strategisk perspektiv gennem NATO's artikel 5-forpligtelse til kollektivt forsvar af Alliancens territorium. Dansk deltagelse i NATO's integrerede forsvarssamarbejde medfører, at den overordnede militære planlægning og ledelse i tilfælde af et angreb mod Danmark skal ses i alliancemæssigt regi. Til trods herfor er håndhævelse af dansk suverænitet og sikring af landets eksistens og integritet ultimativt et dansk ansvar.

Perspektivet for suverænitets håndhævelse er imidlertid under forandring. Hvor der tidligere primært var tale om at imødegå krænkelser af eller trusler mod dansk territorium fra andre stater, er der med bortfaldet af en konventionel, geografisk baseret trussel mod Danmark, og i takt med at globaliseringen har ændret trusselsbilledet, i stigende grad tale om forebyggelse og imødegåelse af krænkelser og trusler fra ikke-statslige aktører, herunder især terrorangreb. Denne forskydning indebærer, at traditionel suverænitets håndhævelse og myndighedsudøvelse smelter sammen.

Der vil fortsat være behov for at opretholde maritime og luftbårne kapaciteter til at varetage traditionelle opgaver i forhold til suverænitets håndhævelse såsom overvågning, varsling og afvisning af krænkelser af dansk territorium. Dette må i særdeleshed forventes at gælde i forhold til de arktiske områder, hvor en højere aktivitet som følge af klimaændringerne vil forandre regionens geostrategiske dynamik og betydning. Her forudses et øget behov for overvågning,

tilstedeværelse og suverænitethåndhævelse fra dansk side, herunder varetagelse af myndighedsopgaver som søredning, fiskeriinspektion samt bekæmpelse af international kriminalitet. Endelig vil der være behov for kapaciteter til imødegåelse af ikke-konventionelle trusler, herunder masseødelæggelsesvåben.

Militære bidrag til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab

Udviklingen i globale trusler og risici betyder, at der fortsat er behov for, at militære midler kan indgå i samfundets beredskab, herunder i forbindelse med ekstraordinære hændelser, såsom terrorisme og voldsomme naturfænomener. Truslerne mod Danmark er ikke længere overvejende militære og er i højere grad rettet mod det danske samfund som helhed. Samfundets robusthed over for eksempelvis et terrorangreb er således en væsentlig faktor i forhold til Danmarks sikkerhed, og et terrorangrebs uvarslede og omfattende karakter kan medføre behov for i en ekstraordinær situation også at kunne trække på forsvarets ressourcer. Der er således behov for at videreføre arbejdet med at udvikle forsvarets bidrag hertil, således som forudset i forsvarsforliget 2005-09.

Ligeledes er det internationale samarbejde om beredskab og katastrof håndtering under udbygning, hvilket man bl.a. så med NATO's bidrag i forbindelse med jordskælvet i Pakistan i 2005. I EU er samarbejdet ligeledes under stærk udbygning, og man har der fokus på behovet for et tæt samspil mellem militære og civile midler i forebyggelse og håndtering af terrorangreb og naturkatastrofer. Det kommer f.eks. til udtryk med solidaritetsklausulen, der er indeholdt i Lissabon-traktaten. Der vil således være behov for, at Danmark fortsat kan yde bidrag til internationale indsatser i forbindelse med større hændelser, herunder med militære kapaciteter.

Oplysning, forskning og debat

Den nye sikkerhedspolitiske situation og dansk deltagelse i mere komplicerede internationale operationer tilsiger en styrket forsknings- og oplysningsindsats med henblik på at bidrage til, at politikere og befolkning har et godt grundlag for en kritisk og kvalificeret demokratisk debat om mål og midler inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken, herunder for konkrete operationer. I operationer af længere varighed, der tillige forudsætter integration af civile og militære kapaciteter, er denne debat af særlig vigtighed. Et fagligt bæredygtigt forskningsmiljø er et vigtigt element heri. Den sikkerheds- og forsvarspolitiske forskning bør derfor styrkes. Den faglige bæredygtighed kan fremmes, bl.a. ved at sikre et tættere samarbejde mellem sektorforskningen og universiteterne.

I lyset af det dynamiske og komplekse trusselsbillede og for at sikre fortløbende politiske drøftelser om mål og midler i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik bør det overvejes at iværksætte regelmæssige debatter eller høringer i Folketinget om de bredere sikkerhedspolitiske udfordringer. Sådanne debatter eller høringer vil kunne tage afsæt i oplæg fra regeringen om de overordnede prioriteter i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Anbefaling

- Der forventes frem mod 2025 mindst samme behov for danske bidrag til internationale operationer som hidtil. De forskellige opgavetyper uforudsigelighed og kompleksitet tilsiger, at der fortsat vil være behov for at udvikle kapaciteter, der er helstøbte, deployerbare og fleksible nok til at kunne anvendes inden for et bredt spektrum af internationale opgaver, der spænder fra væbnet konflikt over stabiliseringsindsatser til international ordenshåndhævelse, herunder bekæmpelse af pirateri.

- Det er centralt, at det udsendte personel vil kunne virke i højintensitetsoperationer. Styrkerne skal endvidere være tilstrækkeligt fleksible til løbende at kunne tilpasse sig ændrede opgaveporteføljer, i takt med at en operation gennemløber forskellige faser. Styrkebidragene bør kunne opretholdes over lang tid og over store afstande.
- De fleste indsatser forventes at ville finde sted i sammenbrudte eller skrøbelige stater. Forsvaret bør derfor have kapacitet til at kunne udsende instruktører og rådgivere til støtte for kapacitetsopbygning af lokale styrker, om nødvendigt parallelt med deltagelse i samme operations eventuelle højintensive dele.
- På baggrund af afrikanske ønsker om i højere grad at håndtere lokale konflikter gennem egne regionale sikkerhedsstrukturer forventes støtte til regional militær kapacitetsopbygning at blive en opgave af stigende betydning for det internationale samfund. Det vil derfor være væsentligt, at forsvaret som led i det internationale engagement er i stand til at gennemføre kapacitetsopbygning, såvel i forhold til de regionale organisationer som i forhold til de enkelte lande, der leverer tropper til operationer i Afrika.
- Operationernes stadigt mere komplekse karakter vil stille øgede krav til personellet uddannelse, herunder sprogkundskaber, kendskab til andre kulturer og evnen til at agere sammen med civile aktører samt til at gennemføre begrænsede genopbygningsopgaver, når sikkerhedssituationen ikke tillader tilstedeværelsen af civile aktører. Det bør til stadighed sikres, at personellet har de bedst mulige udsendelsesvilkår.
- Materielmæssigt peger erfaringerne fra de senere års operationer, herunder i særdeleshed Afghanistan, på øget behov inden for en række materielkategorier, herunder bl.a. pansrede patrulje- og transportkøretøjer, løftekapacitet i form af transportfly og helikoptere, samt overvågnings- og efterretningskapaciteter, herunder ubemandede fly (UAV'er). Ud fra en sikkerhedspolitisk vurdering bør det i forbindelse med forsvarets fremtidige indretning overvejes at kunne bidrage til at opfylde disse mangler.

- I forbindelse med FN- og AU-indsatser i Afrika må der forventes øget efterspørgsel efter logistiske kapaciteter til støtte for konkrete operationer. Erfaringen tilsiger, at der typisk vil blive efterspurgt løftekapacitet, herunder transportfly og -skibe og helikoptere samt specialiseret logistisk personel. Ud fra en sikkerhedspolitisk vurdering bør det i forbindelse med forsvarets fremtidige indretning overvejes at kunne bidrage med de kapaciteter, der efterspørges i forhold til det internationale samfunds militære operationer i Afrika.
- Der bør fra dansk side arbejdes for multilateralt samarbejde om større kapaciteter, herunder inden for løftekapacitet.
- Erfaringerne fra internationale operationer tilsiger, at der er behov for en integreret tilgang til planlægning og gennemførelse af de militære og civile sider af indsatsen. Ved stabiliseringsoperationer bør der fra starten udarbejdes en strategi, der integrerer militære og civile sider af indsatsen. Med henblik herpå bør der oprettes en samtækningsstruktur i centraladministrationen, der sikrer dette. En tilsvarende struktur bør etableres i operationsområdet.
- Der er behov for at forøge og opkvalificere puljen af civile sektoreksperter samt politiske rådgivere, der med kort varsel kan stilles til rådighed for internationale operationer både på planlægningsniveau og i felten. Det bør derfor overvejes at etablere et specifikt kvantitativt mål for udvidelsen af den civile kapacitet. Der vil være et voksende behov for at inkludere offentlig kommunikation i operationsområdet som en integreret del af strategierne for operationerne.
- Forsvaret skal fortsat kunne udføre suverænitets håndhævelse og myndighedsudøvelse, herunder råde over tilstrækkelige forsvarskapaciteter til at håndtere en forventet øget aktivitet i de arktiske områder.
- Forsvaret skal fortsat kunne bidrage med militære kapaciteter til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab.

- Den teknologiske udvikling og den øgede anvendelse af cyberspace vil medføre, at cyberspace fremadrettet kan betegnes som et kamprum, hvor konflikter udkæmpes. Derfor bør forsvaret råde over kapacitet til at beskytte egne systemer og forhindre eventuelle modstanderes udnyttelse af cyberspace. Forsvaret bør endvidere være i stand til at bidrage til samfundets samlede beredskab inden for cyberspace.
- Finansiering af støtten til bredere stabiliseringstiltag på det sikkerhedspolitiske område – såsom støtte til opbygning af afrikansk militær kapacitet – vanskeliggøres generelt af, at der ikke umiddelbart kan anvendes bistandsmidler, da det falder uden for OECD's retningslinjer for, hvad der kan medregnes som udviklingsbistand. Der bør derfor etableres en fleksibel ramme uden for udviklingsbistanden til finansiering af sådanne tiltag.
- Det er i dansk interesse aktivt at bidrage til en international orden præget af samarbejde.
- Der bør derfor fra dansk side arbejdes for, at FN fortsat vil udgøre fundamentet for det internationale system som kilden til global legitimitet og normdannelse. Endvidere bør der bidrages til at styrke FN's kapacitet til at gennemføre fredsbevarende operationer.
- Der bør endvidere fra dansk side arbejdes for at fastholde NATO som et solidarisk og forpligtende sikkerhedspolitisk samarbejde mellem Europa og Nordamerika, herunder som ramme for transatlantisk samarbejde om internationale operationer og militær transformation.
- Endelig er det i dansk interesse, at der sker en styrkelse af EU's evne til at beslutte og gennemføre civile og militære krisehåndteringsopgaver. Opretholdelse af forsvarsforbeholdet er således ikke i dansk interesse.¹⁶

¹⁶ Dansk Folkeparti er modstander af at ophæve Danmarks EU-forbehold - herunder Forsvarsforbeholdet, som et markant flertal af Danmarks befolkning gav tilslutning til - såvel ved afstemningen om Maastricht-Traktaten i 1992 som ved afstemningen om Edinburgh-Aftalen i 1993. Dansk Folkeparti finder at opretholdelse af Forsvarsforbeholdet er i Danmarks og det danske folks interesse.

- Danmark bør arbejde for at imødegå truslen fra masseødelæggelsesvåben og deres fremfø-
ringsmidler, herunder gennem styrkelse af ikke-sprednings- og nedrustningsregimerne.
- I lyset af det komplekse trusselsbillede i en globaliseret verden bør der ske en styrkelse af
den sikkerheds- og forsvarspolitiske forskning.
- Det bør overvejes at iværksætte regelmæssige debatter eller høringer i Folketinget om de
bredere sikkerhedspolitiske udfordringer med afsæt i oplæg fra regeringen.

2. KAPITEL

FORSVARETS FORMÅL OG OPGAVER

Indledning

I dette kapitel sammenholdes de sikkerhedspolitiske præmisser for 2001-loven om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. med selve loven samt forsvarets nuværende opgaver. Efterfølgende redegøres der på grundlag af den forventede sikkerhedspolitiske udvikling, der er beskrevet i kapitel 1, for den forventede udvikling af dansk forsvars formål og opgaver. Afslutningsvis sammenfattes overvejelserne, og der anbefales en justering af 2001-loven.

Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv.

Den gældende lovgivning om forsvaret hviler hovedsagelig på det sikkerhedspolitiske grundlag, der forelå i forbindelse med Forsvarskommissionen af 1997. Et sikkerhedspolitisk grundlag, der konkluderede, at en sondring mellem direkte og indirekte sikkerhed ikke længere kunne oprettholdes. Eksempelvis havde opgaver, der udsprang af Danmarks allianceforpligtelse, tæt sammenhæng med Danmarks direkte sikkerhed. Men samtidig kunne deltagelse i NATO-krisestyringsopgaver fjernt fra Danmark, f.eks. i alliansens sydlige område, i høj grad indvirke på den indirekte sikkerhed. Ligeledes havde forsvarets deltagelse i østsamarbejdet først og fremmest implikationer for den indirekte sikkerhed. Men samtidig kunne samarbejdet også få indvirkning i relation til den direkte sikkerhed, idet en mulig konflikt blev flyttet længere væk fra dansk territorium.

Der herskede desuden en opfattelse af, at dansk sikkerhedspolitik primært skulle varetages inden for NATO's eget territorium. Dette blev afspejlet i den samtidige debat om betydningen af "Out of Area operations".

Forsvarets opgaver er givet og reguleret ved lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation samt den tilhørende ændringslov af 9. juni 2006.

Det overordnede formål med det militære forsvar er beskrevet i lovens §1 og 2, som har følgende ordlyd:

Det militære forsvar skal bidrage til at fremme fred og sikkerhed.

Forsvaret udgør dermed et væsentlig sikkerhedspolitisk middel og skal anvendes til at understøtte tre delformål, som er beskrevet i § 2:

- 1) at forebygge konflikter og krig,*
- 2) at hævde Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet,*
- 3) at fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne.*

Forsvarets opgaver beskrives i §§ 3-7 som værende:

§ 3. Forsvaret skal som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med Alliancens strategi.

§ 4. Forsvaret skal kunne konstatere og afvise krænkelse af dansk suverænitet og varetage myndighedsopgaver.

§ 5. Forsvaret skal kunne deltage i løsningen af tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande i og uden for NATO såvel i Danmarks nærområde som globalt.¹⁷

§ 6. Dansk forsvar skal med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver.

§ 7. Forsvaret skal efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre kunne løse andre opgaver.

§ 7 a. Forsvarsministeren har det overordnede, koordinerende ansvar for søredningstjenesten i danske farvande.¹⁸

Lovens § 8 beskriver forsvarets overordnede struktur og sammenhængene med hjemmeværnets opgaveløsning. Hjemmeværnets særlige forhold er yderligere reguleret ved Lov om Hjemmeværn:

§ 8. Forsvaret skal råde over styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet, hvis størrelse, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet gør det muligt at løse de i §§ 3-7 nævnte opgaver. Hjemmeværnet deltager som en del af forsvaret i løsningen af de opgaver, der påhviler de tre værn.

Dansk forsvars nuværende opgaver

Dansk forsvars nuværende opgaveportefølje tager således afsæt i 2001-loven, ligesom den senere er blevet uddybet i forbindelse med forsvarsforliget af 10. juni 2004. Terrorangrebene den

¹⁷ Denne tekst blev i forbindelse med ændringsloven af 9. juni 2006 ændret fra "Forsvaret skal kunne deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO med særlig vægt på de central- og østeuropæiske lande".

¹⁸ Denne tekst blev tilføjet i forbindelse med ændringsloven af 9. juni 2006.

11. september 2001 demonstrerede, at de sikkerhedspolitiske udfordringer og risici, Danmark stod over for, havde ændret sig markant. Nye asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige direkte trusler mod Danmark og danskere i form af international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler var kommet til. Dette førte til et øget fokus på forebyggende militære operationer samt behovet for totalforsvaret. Samtidig blev fremtidens trusler i forbindelse med de sikkerhedspolitiske præmisser for indeværende forsvarsforlig vurderet til ikke primært at udspringe fra Danmarks geografiske nærområde. Den sikkerhedspolitiske vægt skulle derfor ligge på at kunne imødegå truslerne der, hvor de opstår. Dette medførte et stigende fokus på internationale indsatser. Bidrag til løsningen af internationale opgaver blev således i endnu højere grad en hovedprioritet i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

Bl.a. som følge af den ovenstående sikkerhedspolitiske vurdering fremgår det derfor af indeværende forsvarsforlig, at de militære styrker skulle omstilles og udvikles for i væsentligt højere grad end tidligere at være i stand til at deltage i internationale operationer. Samtidig var det ved forligets indgåelse forligspartiernes fælles opfattelse, at den stedfundne og forudseelige sikkerhedspolitiske udvikling gav mulighed for, at mobiliseringsforsvaret kunne nedlægges for at styrke forsvarets evne til både at bidrage til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab, herunder evnen til at imødegå en terrorhandling, og til at udsende veluddannede og veludrustede enheder til internationale opgaver. Af disse to opgaver er især evnen til at deltage i internationale opgaver dimensionerende for forsvarets struktur.

Dansk forsvars fremtidige opgaver

I kapitel 1 beskrives en fremtidig sikkerhedspolitisk verden, der er mindst lige så usikker og uforudsigelig som verden i dag. Det vil derfor være i dansk interesse gennem bl.a. internationa-

le militære engagementer at understøtte en udvikling, hvor den internationale orden fortsat formår at imødegå de transnationale trusler og risici på en samordnet og multilateral facon.

Kapitlet konkluderer, at fokus for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik i stadig højere grad bør forskydes bort fra traditionelt territorialforsvar over mod handling rettet mod udspringet for de nye trusler og destabiliserende faktorer i en globaliseret verden. Det er således kendetegnende for de sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2025, at håndteringen heraf i betydeligt omfang fortsat vil skulle finde sted langt væk fra Danmarks egne grænser. Samtidig beskrives et behov for en mere integreret tilgang til planlægning og gennemførelse af de militære og civile indsatser. Desuden vil civile og militære indsatser fremover skulle gennemføres i et dynamisk samspil og ikke tidsmæssigt forskudt.

Det danske forsvar består af en række kapaciteter og enheder, der udgør den samlede nationale militære kapacitet. Et lands samlede militære kapacitet vil, bortset fra enkelte militære stormagter, ikke indeholde alle militære kapaciteter. Sammensætningen vil derfor være en national beslutning, der understøtter de overordnede nationale sikkerhedspolitiske målsætninger. Et eksempel på en ændring af den danske militære kapacitets sammensætning er beslutningen om ikke længere at inkludere ubåde, jordbaseret luftforsvar og raketkastere i det danske forsvar i forbindelse med indeværende forlig.

Som beskrevet i kapitel 1 vil det danske forsvar også i fremtiden skulle varetage opgaver inden for de tre opgavetyper: Væbnet konflikt, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævdelse.

Kapitel 1 beskriver også, at militære operationer fortsat må forventes at fordre evnen til at gennemføre operationer, der *både* er langvarige *og* periodevist højintensive. Indsatte enheder vil derfor opleve en vekslen mellem kamp, stabilisering og genopbygning.

Det indebærer, at de enkelte kapaciteter og enheder for at kunne løse deres opgaver skal være i stand til og udrustet til at deltage i det fulde spektrum af opgaver i forbindelse med deltagelse i internationale operationer.

På baggrund heraf vil dansk forsvars fremtidige opgaver med fordel kunne inddeles i internationale opgaver, nationale opgaver samt andre opgaver.

Internationale opgaver

De internationale opgaver søges løst i internationale organisationer som FN og NATO og vil som nævnt i stigende grad skulle løses langt fra dansk territorium og gennem længere tid. Internationale opgaver vil også omfatte engagement i relevante internationale stabe, både i regi af FN, NATO, EU samt i forbindelse med bilaterale samarbejdsaftaler.

Operationsmiljøet forventes generelt at være komplekst og indeholde elementer af en eller flere opgavetyper samtidig. Dansk forsvar skal således, ud over fortsat at kunne udkæmpe konventionelle krige, i stigende grad kunne udkæmpe langvarige asymmetriske krige.

Asymmetriske modstandere vil i første række angribe vores vilje snarere end at forsøge at tilintetgøre vores styrker. Det kan f.eks. ske ved selvmordsangreb og beskydning af lejre og andre opholdssteder blot for at skabe utryghed. Asymmetriske modstandere vil også søge at angribe organisationer, der udfører genopbygning og forsøger at forbedre befolkningens levevilkår. Hvis

disse organisationer tvinges til at trække sig ud af området, vil levevilkårene ikke blive forbedret, og befolkningen vil ikke se nogen fordel i, at en international styrke er til stede. Den asymmetriske modstander vil derfor ofte have en interesse i at trække konflikten i langdrag, fordi det mindsker både hjemlandets folkelige støtte til at udsende styrker og lokalbefolkningens støtte til de internationale styrker i landet.

Den asymmetriske kamps natur er foranderlig. Dette stiller store krav til det danske forsvars evne til at tilpasse sig. Ofte vil modstanderen bevidst ændre kampen for dermed at røkke ved de forudsætninger, som den indsatte styrkes mandat bygger på. Ad den vej søger de at påvirke den hjemlige opinion til at kræve tilbagetrækning af de indsatte styrker.

Kapitel 1 beskriver tre overordnede typer af internationale opgaver, som Danmark bør være parat til at deltage i:

- 1) væbnet konflikt,
- 2) stabiliseringsopgaver og
- 3) international ordenshåndhævelse.

Disse opgavetyper vil dog i varierende grad skulle løses samtidig og i nært samarbejde med andre aktører i området.

Kapitel 1 konkluderer samtidig, at der skal lægges et større ansvar på de lokale og regionale sikkerhedsorganisationer. Der vil, ud over behovet for direkte støtte til lokal militær kapacitetsopbygning i forbindelse med konkrete internationale operationer, være et stigende behov for en bredere kapacitetsopbygningsindsats på det regionale niveau med henblik på at styrke konflikt-håndteringskapaciteten. Forsvaret skal derfor kunne løse en række opgaver i forbindelse med

den regionale kapacitetsopbygning, både i ressourcefattige områder og i forbindelse med støtte til nuværende og kommende partnere.

Nationale opgaver

De nationale opgaver vil også på længere sigt afspejle fraværet af en konventionel militær trussel mod NATO's territorium og den ringe sandsynlighed for, at der opstår krig i Europa.

I et strategisk perspektiv sikres Danmarks suverænitet gennem NATO's artikel 5-forpligtelse til kollektivt forsvar af Alliancens territorium. Dansk deltagelse i NATO's integrerede forsvarssamarbejde medfører, at den overordnede militære planlægning og ledelse i tilfælde af et angreb mod Danmark skal ses i alliancemæssigt regi. Til trods herfor er håndhævelse af dansk suverænitet og sikring af landets eksistens og integritet dog ultimativt et dansk ansvar.

Suverænitet er i traditionel forstand et begreb, som sikrer en stat rettigheder og pligter på sit territorium. Som følge af sin suverænitet har staten ret (og pligt) til at lovgive og håndhæve lovgivning på sit eget territorium, den såkaldte jurisdiktionskompetence. Endvidere har en stat ret til at forsvare sit territorium mod indtrængen, også kaldet suverænitetshåndhævelse.

Perspektivet for suverænitetshåndhævelse er imidlertid under forandring. Hvor der tidligere primært var tale om at imødegå krænkelser af eller trusler mod dansk territorium fra andre stater, er der med bortfaldet af en konventionel, geografisk baseret trussel mod Danmark, og i takt med at globaliseringen har ændret trusselsbilledet, i stigende grad tale om forebyggelse og imødegåelse af krænkelser og trusler fra ikke-statslige aktører, herunder især terrorangreb.

Der vil fortsat være behov for at opretholde maritime og luftbårne kapaciteter til at varetage suverænitetshåndhævelse, såsom overvågning, varsling og afvisning af krænkelser af dansk territorium.

Kapitel 1 beskriver en forventning om et højere aktivitetsniveau i de arktiske områder som følge af klimaændringerne. Dette kan medføre et behov for en øget militær tilstedeværelse i det arktiske område fra dansk side.

Udviklingen i globale trusler og risici betyder, at der fortsat er behov for, at militære midler kan indgå i samfundets beredskab, herunder i forbindelse med ekstraordinære hændelser, såsom terrorisme og voldsomme naturfænomener. Truslerne mod Danmark er ikke længere overvejende militære og er i højere grad rettet mod det danske samfund som helhed. Samfundets robusthed over for eksempelvis et terrorangreb er således en væsentlig faktor i forhold til Danmarks sikkerhed, og et terrorangrebs uvarslede og omfattende karakter kan medføre behov for i en ekstraordinær situation også at kunne trække på forsvarets ressourcer.

Der vil endvidere være behov for, at Danmark fortsat kan yde bidrag til internationale indsatser i forbindelse med større hændelser, herunder med militære kapaciteter.

Andre opgaver, herunder myndighedsopgaver og civile eller civilt relaterede opgaver.

Forsvaret vil også i fremtiden skulle løse andre opgaver end de rent militære. Forsvarets støtte til totalforsvarssamarbejdet vil dog fremover være en del af de nationale opgaver.

Totalforsvarssamarbejdet har tidligere primært haft fokus på forsvaret af landet samt indsatsen for at beskytte befolkningen og samfundet i tilfælde af truende udsigt til krig eller krigshandlin-

ger rettet mod landet. Dette har også haft betydning for forsvarets rolle, idet totalforsvaret tidligere i princippet var bygget op omkring det øvrige samfunds støtte til forsvaret.

Danmark står for nærværende ikke over for en direkte konventionel militær trussel. Omdrejningspunktet for samarbejdet på beredskabsområdet er derfor flyttet fra de militære til de civile behov.

Nedtoningen af den militære trussel i det samlede trusselsbillede har medført, at der gennem en årrække på de fleste områder allerede er sket en forskydning fra et traditionelt krigsmæssigt beredskab til fredstidsopgaver med fokus på beredskab ved alle typer af ekstraordinære hændelser (varslede såvel som uvarslede), uanset deres karakter og årsag. Det samlede totalforsvar (militært og civilt) har derfor antaget en mere samfundsbeskyttende rolle i forbindelse med kriser og katastrofer, idet krig er den størst tænkelige katastrofe.

Som konsekvens af de ændrede forudsætninger for samarbejdets opgaver og sammensætning har også forsvarets rolle ændret sig. Forsvarets rolle er i dag således at støtte, når behov opstår. Dette sker principielt med alle til rådighed værende midler, herunder militære i det omfang, der opstår behov for dette.

Andre opgaver for forsvaret vil enten være rene myndighedsopgaver, som statens istjeneste, den statslige maritime miljøovervågning og den statslige forureningsbekæmpelse til søs, eller opgaver, hvor samfundets civile ressourcer på det pågældende område ikke er tilstrækkelige eller ikke er så egnede som forsvarets ressourcer.

Forsvaret kan også pålægges andre opgaver i sin egenskab af at være størstebruger af større skibe i statslig regi. Opgaver, der i givet fald vil blive pålagt som myndighedsopgaver.

Anbefaling

Ovenstående beskrivelse af forsvarets nuværende og fremtidige opgaver viser, at der er to væsentlige områder, der ikke i tilstrækkelig grad er dækket af den nuværende lovtekst: Forsvarets ændrede rolle i det tidligere totalforsvar samt de nye opgaver som støtte til militær kapacitetsopbygning, samtænkning og genopbygning.

Forsvarets rolle i det nationale krise- og katastrofeberedskab, herunder terrorberedskabet, har forandret sig fra, at forsvaret var den ledende aktør i totalforsvaret til, at forsvaret nu i en ekstraordinær situation skal kunne bidrage med de til rådighed værende midler, herunder militære, men med politiet som den ledende aktør. Samtidig er det væsentligt at fastholde, at forsvaret som udgangspunkt ikke anskaffer kapaciteter alene med henblik på at indgå i det nationale krise- og katastrofeberedskab, men at dette sker med de til rådighed værende kapaciteter.

Forsvarskommissionen anbefaler, at samarbejdet fremover benævnes "krise- og katastrofeberedskabet".

Den ovenstående beskrivelse af de internationale opgaver viser, at forsvaret fremadrettet også vil skulle fokusere på støtte til den regionale militære kapacitetsopbygning og evnen til at støtte genopbygningsarbejdet, især under vanskelige sikkerhedsforhold. Denne opgave må anses for at være videre defineret end de opgaver, der pt. beskrives i forsvarsloven i relation til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, humanitære og andre lignende opgaver. Dette opgavekompleks ses således primært at rette sig mod muligheden for at opnå kontrol med eller bilæg-

ge konflikter, mens førstnævnte opgave forudsættes også at skulle kunne løses, mens konflikten fortsat pågår.

På baggrund heraf anbefales loven om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. ændret. Formålet med ændringen vil være at fremhæve, at forsvarets vigtigste opgave fortsat er at forsvare Danmark, men at det sker længere væk fra dansk territorium end forudsat i de sikkerhedspolitiske præmisser bag 2001-loven. Derudover bør en beskrivelse af forsvarets opgaver afspejle, hvilke opgaver der er primært dimensionerende for forsvarets struktur samt fremhæve folkerettens betydning for forsvarets opgaveløsning.

Det anbefales, at lovens beskrivelse af formål og opgaver justeres i henhold til nedenstående tekst:

Forsvarets formål

§1. Forsvaret har til formål at hævde Det Danske Riges suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet. Endvidere udgør forsvaret et væsentligt sikkerhedspolitisk middel, der kan bidrage til forebyggelse af konflikter og krig samt fremme fred og sikkerhed i verden med respekt for menneskerettighederne.

Forsvarets opgaver

§2. Forsvaret skal med militære midler kunne bidrage til internationale operationer, herunder international ordenshåndhævelse.

§3. Forsvaret skal som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med Alliancens strategi.

§4. Forsvaret skal kunne deltage i dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område, herunder militær kapacitetsopbygning, både med lande i Danmarks nærområde og globalt. Forsvarets bidrag hertil bør samtænkes med den samlede danske internationale indsats.

§5. Forsvaret skal kunne konstatere og afvise krænkelser af dansk suverænitet.

§6. Forsvaret skal med de til rådighed værende midler, herunder militære, kunne bidrage til det nationale krise- og katastrofeberedskab.

§7. Forsvaret skal varetage myndighedsopgaver og efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre kunne løse andre opgaver. Forsvarsministeren har det overordnede, koordinerende ansvar for søredningstjenesten i danske farvande.

§8. Forsvaret skal råde over styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet, hvis størrelse, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet skal gøre det muligt at løse de i §§ 2-7 nævnte opgaver. Hjemmeværnet deltager som en del af forsvaret i løsningen af de opgaver, der påhviler de tre værn.

§9. Forsvaret løser sine opgaver med respekt for Danmarks internationale forpligtelser.

3. KAPITEL

FORSVARETS STRUKTUR I DAG

Indledning

Dette kapitel beskriver forsvarets og hjemmeværnets nuværende situation med vægt på forsvarets operative kapaciteter, erfaringer fra internationale operationer, de ændrede operationsvilkår og værnepligten. Beskrivelsen tager udgangspunkt i den operative opgaveløsning, forsvarets organisation, herunder forsvarets kommandostruktur (hovedkvarterer) og forsvarets styrkestruktur (enhederne), samt erfaringerne fra internationale operationer og andre forhold i indeværende forligsperiode.

Forsvarets aktuelle situation

Forsvaret har, som en konsekvens af det øgede råderum til at føre en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, gennem de seneste 15 - 20 år gennemgået en forvandling fra et territorialforsvar baseret på mobiliseringsenheder til et moderne forsvar baseret på fleksible deployerbare kapaciteter, der globalt kan indsættes i operationer i det fulde spektrum af opgaver under stort set alle forhold. Særligt perioden fra 2005 og frem har været kendetegnet ved gennemførelsen af en omfattende omlægning af forsvaret, med opbygning en helt ny og tidssvarende struktur, hvor der skal være en direkte sammenhæng mellem forsvarets opgaver og de enheder, forsvaret råder over. Dette indebærer, at alle enheder skal være enten indsat i nationale eller internationale operationer, i beredskab til indsættelse eller under klargøring til indsættelse. Omlægningen markerer tillige et endeligt opgør med de hidtidige mobiliseringsenheder, der nu alle er nedlagt, idet der nu entydigt fokuseres mod, at forsvarets ressourcer anvendes til løsning af de operative kerneopgaver.

Omlægningen af forsvaret gennemføres inden for en uændret økonomisk ramme og blev forudsat finansieret ved gennemgribende rationaliseringer og effektiviseringer i stabs- og støttestrukturen. Denne del af strukturen vil således ved udgangen af 2009 kun udgøre ca. 40 % af den samlede struktur, mod ca. 60 % ved udgangen af 2004.

Tilsvarende er den operative del af strukturen forøget fra ca. 40 % af forsvarets samlede struktur ved udgangen af 2004 til ca. 60 % ved udgangen af 2009. Denne styrkelse af den operative struktur er muliggjort ved, at de frigjorte midler fra stabs- og støttestrukturen anvendes til finansiering af de operative kapaciteter samt ved en afvikling af mobiliseringsforsvaret, herunder beskæring af værnepligten.

Konkret medfører styrkelsen af den operative kapacitet, at der i 2009 vil være sket en fordobling i forsvarets strukturelle evne til gennemførelse af internationale operationer i forhold til 2004. Forsvarets struktur vil således isoleret set ved Selve forsvarets struktur vil således på dette tidspunkt være dimensioneret til at kunne opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater i internationale operationer, hvilket i forbindelse med indgåelse af indeværende forlig blev opstillet som ambitionsniveauet. Udviklingen i vilkårene for forsvarets opgaveløsning har imidlertid bevirket, at forsvaret ikke har kunnet opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater. Således har den konkrete opgaveløsning medført, at forsvaret har været indsat i flere geografisk adskilte missioner end forudset, ligesom opgavefordelingen har medført et uens træk på forsvarets kapaciteter, eller der i visse tilfælde har været behov for opstilling af enheder og kapaciteter, der ikke som udgangspunkt var i strukturen, men blev sammensat med bidrag fra flere enheder og værn. Disse vilkår har – sammen med den aktuelle bemandsingssitu-

ation – selvsagt påvirket forsvarets aktuelle og konkrete evne til at udsende styrker i internationale operationer negativt.

De gennemførte rationaliseringer og effektiviseringer har bl.a. betydet, at en række enheder og etableringer er nedlagt, og at en stor del af personalet er blevet forflyttet geografisk, ofte mellem landsdelene. For forsvarets ansatte har dette medført, at dagligdag og arbejdsdage er ændret markant, f.eks. ved overflytning til nye jobs og ved, at alle støttefunktioner er centraliseret, omorganiseret og rationaliseret. Endvidere er en række medarbejdere blevet afskediget eller har ønsket at forlade forsvaret, og nye er ansat. Det er forsvarets vurdering, at den samlede belastning af forsvarets medarbejdere i forligningsperioden således har været betydelig alene pga. de gennemførte rationaliseringer, effektiviseringer og organisatoriske ændringer.

Herudover er der yderligere en række centrale områder, der har haft og har indflydelse på forsvarets opgaveløsning. Den markante ændring af hele forsvarets struktur over en forholdsvis kort periode har stillet forsvaret over for store udfordringer. Samtidig har forsvaret gennemført omlægningen parallelt med løsningen af stadig mere krævende opgaver. På trods af disse udfordringer vurderer forsvaret, at den i forsvarsforliget beskrevne struktur som nævnt vil være implementeret ved udgangen af 2009. Den samlede struktur er på dette tidspunkt planlagt til at bestå af ca. 17.300 militære årsværk – ekskl. værnepligtige og personel uden for den militære rangfølge – samt ca. 6.000 civile årsværk. Hjemmeværnets struktur er planlagt til at omfatte ca. 300 faste militære årsværk og ca. 350 civile årsværk. Hertil kommer ca. 22.000 frivillige medlemmer i aktiv struktur og ca. 28.000 i reserven. Hjemmeværnet opstiller tillige – støttet af Forsvarskommandoens myndigheder - ca. 900 officerer og befalingsmænd af reserven til den regionale føringsstruktur, som har til opgave at føre forsvarets totalforsvarsstyrke.

Uanset at strukturen således vil være på plads ved forligsperioden udløb, forventes et væsentligt antal stillinger fortsat at være ubesat, ligesom de markante ændringer i vilkårene for forsvarrets opgaveløsning fortsat vil indebære en række udfordringer og ubalancer. Disse ændringer i vilkårene beskrives senere i kapitlet.

Forsvarets budget

Ifølge Aftale af 10. juni 2004 om forsvarrets ordning 2005-2009 udgør forsvarsrammen 2005-2009 følgende beløb – opgjort i det daværende prisniveau 2004 og i prisniveau 2008:

År	2005	2006	2007	2008	2009
Mia. kr. (prisniveau 2004)	18,6	19,3	19,3	19,2	19,1
Mia. kr. (prisniveau 2008)	20,5	21,3	21,3	21,1	21,0

Kilde: Forsvarsministeriet

Til de anførte beløb skal lægges ca. 496 mio. kr. pr. år (prisniveau 2008) vedrørende overførsel af det statslige redningsberedskab til forsvarsministerens ressort pr. 1. februar 2004.

Forsvarsbudgettet fremgår af finanslovens § 12. Forsvarsministeriet og omfatter en række myndigheder, herunder Forsvarsministeriet (Departementet), Forsvarsministeriets Interne Revision, Forsvarskommandoen, Hjemmeværnet, Farvandsvæsenet, Redningsberedskabet og Militærnægteradministrationen.

Af den samlede forsvarsramme afsættes 961,6 mio. kr. årligt (prisniveau 2008) fra 2005 til dækning af nettomerudgifterne i forbindelse med forsvarrets deltagelse i internationale operationer.

Forsvarets organisation

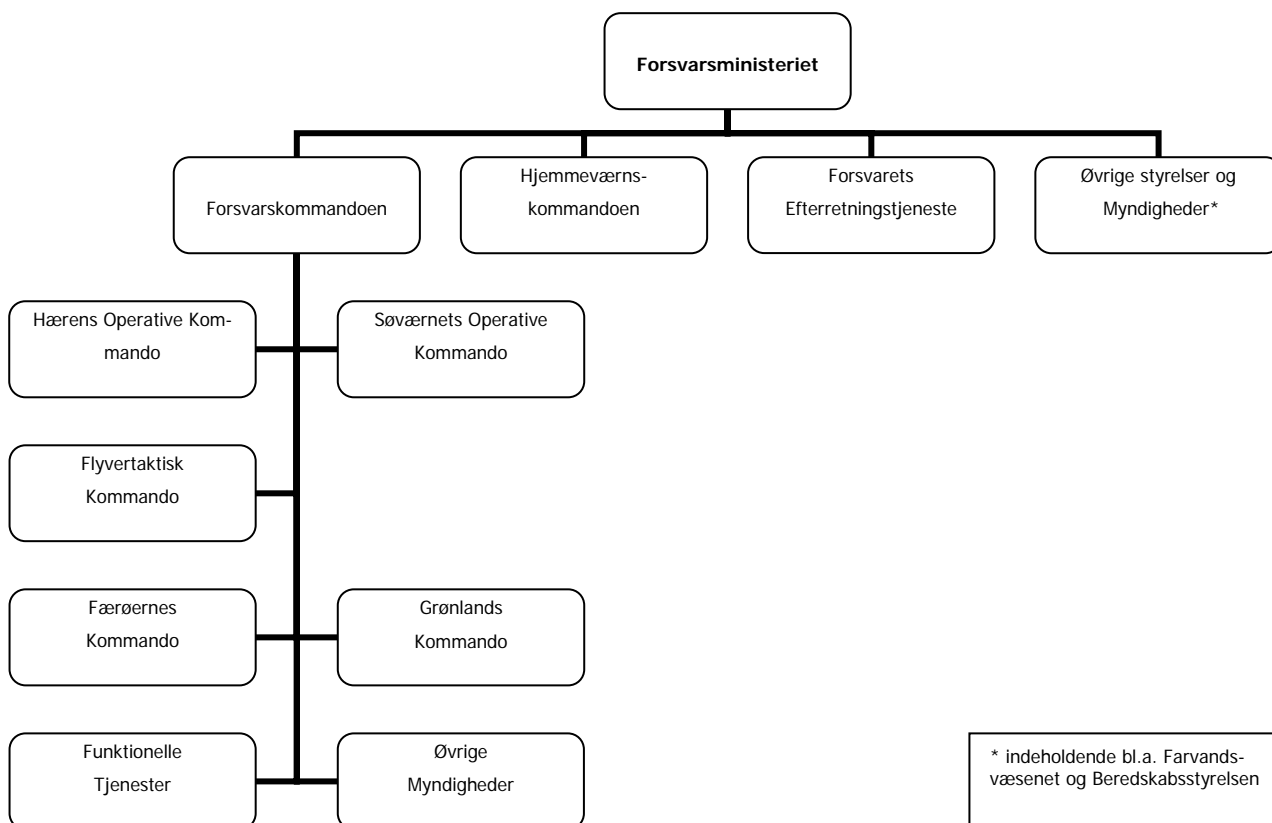
Forsvarets og hjemmeværnets organisation er i det nedenstående beskrevet ud fra den forventede situation ved udgangen af 2009. Beskrivelsen er opdelt i forsvarets kommandostruktur, forsvarets overordnede styrkestruktur samt de værnsspecifikke styrkestrukturer.

Forsvarets kommandostruktur

Forsvarsministeriets ressortområde er som angivet i nedenstående figur organiseret med en række styrelser (benævnt niveau I), herunder også Forsvarskommandoen med underlagte myndigheder samt Hjemmeværnskommandoen med underlagte myndigheder. Forsvaret omfatter den værnsfælles militærstrategiske kommando – Forsvarskommandoen - samt en række underlagte myndigheder og tjenester (benævnt niveau II). Forsvarskommandoen indeholder en fagopdelt stab bestående af en strategi- og koordinationsstab, en planlægnings- og driftsstab, en operationsstab samt en økonomistab. Niveau II myndighederne under Forsvarskommandoen omfatter Hærens Operative Kommando, Søværnets Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando samt Grønlands Kommando, Færøernes Kommando og en række værnsfælles myndigheder og de funktionelle tjenester, der løser opgaver vedrørende personel, materiel, bygninger og etablerement samt informationsteknologi.

Hjemmeværnskommandoen indgår, ligesom Forsvarskommandoen, som en selvstændig styrelse under Forsvarsministeriet. Hjemmeværnskommandoen består af Hjemmeværnsledelsen, Marinehjemmeværnsinspektoratet, Flyverhjemmeværnsinspektoratet og Hjemmeværnsstaben.

På tilsvarende vis er Beredskabsstyrelsen underlagt Forsvarsministeriet, og består udover den centrale styrelse af otte decentrale afdelinger - fem beredskabscentre, en skole, et kursuscenter samt et frivilligcenter.



Figur 3.1. Strukturen for Forsvarsministeriet
Kilde: Forsvarsministeriet

Kerneopgaverne i forsvaret er den operative virksomhed, der opdeles i styrkeproduktion og styrkeindsættelse. Styrkeproduktion omfatter opstilling, uddannelse og træning, herunder øvelser, af forsvarets enheder og kapaciteter samt beredskab. Styrkeindsættelse er indsættelse af forsvarets enheder og kapaciteter i operationer, både nationalt og internationalt, og omfatter løsning af opgaver af både militær og civil karakter. Styrkeproduktion og styrkeindsættelse gennemføres ved de operative kommandoer med underlagte enheder. Grønlands Kommando og Færøernes Kommando gennemfører primært styrkeindsættelse.

Hjemmeværnskommandoen, der ikke er en operativ kommando, gennemfører styrkeproduktion ved regioner og distrikter. Styrkeindsættelse af hjemmeværnets kapaciteter gennemføres ved de operative kommandoer.

Styrkeproduktion og styrkeindsættelse skal tage højde for den løbende styrkeudvikling, der finder sted i forsvaret, idet forsvarets studie- og udviklingsvirksomhed løbende skal opfange de ændrede krav til enhederne, som ændringerne i operationsvilkårene og den teknologiske udvikling medfører.

Støttestrukturen udgøres af funktionelle tjenester, der som nævnt støtter det øvrige forsvar med serviceydelser inden for områderne personel, materiel, bygning og etablisement samt informationsteknologi. Endvidere opretholder de funktionelle tjenester og øvrige værnssfælles myndigheder et logistisk beredskab med henblik på at støtte indsatte enheder i nationale og internationale opgaver samt støtter det øvrige forsvar med serviceydelser inden for sundhed og idræt, regnskab, samt medieproduktion og -uddannelse. Opgaverne for de funktionelle tjenester er siden 2005 udvidet, således at de nu kan betegnes som egentlige administrative fællesskaber. I denne rolle yder de støtte til den samlede koncern under forsvarsministerens ressort, hvilket yderligere har frigjort ressourcer til styrkelse af den samlede mængde af kerneopgaver inden for koncernen.

Udvidelsen af opgaveporteføljen for de funktionelle tjenester, der reelt er gennemført i en implementeringsfase, har sammen med en række andre faktorer betydet, at der er opstået behov for at revurdere processer, strukturer, ressourcer mv. i de enkelte fællesskaber. Forsvarskommandoen har på denne baggrund siden 2007 gennemført en række reviews af de funktionelle tjenester. Disse reviews, gennemført af et eksternt konsulentfirma, har resulteret i en række anbefalinger, der vurderes at ville medføre en bedre og mere effektiv opgaveløsning i forhold til den aktuelle opgaveportefølje. Det er vurderingen, at der også fremadrettet vil være behov for gennemførelse af periodevise reviews for at sikre tjenesternes effektivitet.

Forsvarets styrkestruktur

Styrkestrukturen består af de enheder, der er underlagt de operative kommandoer, Grønlands Kommando og Færøernes Kommando. Styrkestrukturen ledes af den tidligere beskrevne kommandostruktur. Endvidere er de operative kommandoer foresat myndighed for øvrige værnsspecifikke myndigheder, eksempelvis værnenes skoler.

Grønlands Kommando, der er en værnssfælles NIV II myndighed beliggende i Grønnedal i Grønland, løser operative opgaver ved hjælp af de tildelte kapaciteter fra alle værn. Endvidere er slædepatruljen Sirius, Forsvarets Vagt Mestersvig, Station Nord, administrationselementet ved Luftgruppe Vest i Søndre Strømfjord, forbindelsesofficeren ved Thule Air Base, Logistikcenter Grønland og Sirius forskolen direkte underlagt Grønlands Kommando.

Færøernes Kommando, der er en værnssfælles NIV II myndighed beliggende i Mjörkadalur på Færøerne, løser operative opgaver ved hjælp af de tildelte kapaciteter fra alle værn. Derudover har Færøernes Kommando ingen enheder direkte underlagt.

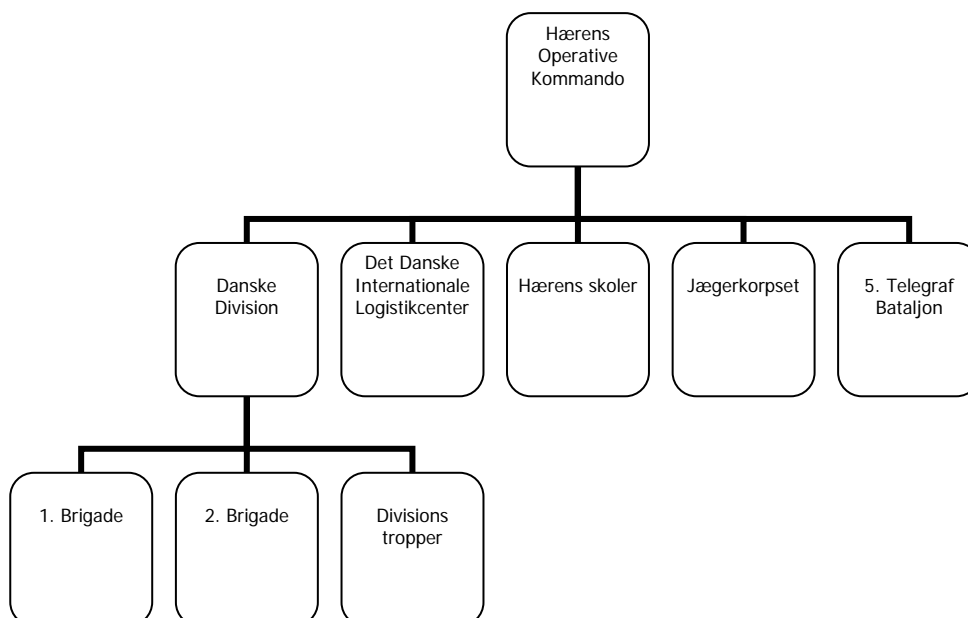
Forsvaret kan deltage i værnssfælles operationer i international sammenhæng via delegering af den operative ledelse af danske styrkebidrag fra et eller flere værn til et multinationalt hovedkvarter, der har kapacitet til at føre multinationale land-, sø- og luftkomponenter. De operative kommandoer kan gennemføre værnsspecifikke operationer, hvor et værn støttes af kapaciteter fra øvrige værn. Grønlands Kommando og Færøernes Kommando gennemfører operationer med tildelte enheder fra alle værn.

Ved behov for en konkret styrkeindsættelse anviser Forsvarskommandoen opgaven til en af de tre operative kommandoer. Dette gælder også i de tilfælde hvor opgavens løsning kræver bi-

drag fra mere end et værn eller indsættelse i værnssfælles ramme. I så fald vil de andre operative kommandoer agere som støttende myndigheder i forhold til den operative kommando, der er pålagt opgaven.

Hærens styrkestruktur

Hærens struktur fremgår af nedenstående figur. Hærens struktur er dimensioneret til løsningen af opgaver i de internationale operationer og kan tillige løse hjemlige opgaver bl.a. i regi af totalforsvaret. Hæren vil ved udgangen af 2009 på en lang række områder råde over moderne, tidssvarende og relevante kapaciteter, der fleksibelt kan indsættes i internationale operationer.



Figur 3.2. Hærens styrkestruktur
Kilde: Forsvarskommandoen

Danske Division består af chef, stab, divisionstropper samt 1. og 2. brigade. Den indeholder kapaciteter, som muliggør indsættelse inden for det fulde opgavespektrum. Divisionstropperne består primært af enheder, som er en forudsætning for udsendelse af øvrige styrkebidrag – såkaldte "enablers" – i form af ingeniørtropper, føringsstøtteenheder mv.

1. Brigade er en alsidigt udrustet enhed bemanded med fast personel, der sammen med divisionstropperne skal kunne udsendes med kort varsel til internationale missioner. 1. Brigades enheder udgør således hærens hurtige udrykningsenheder, men deltager desuden i hærens langvarige internationale engagement.

2. Brigade er primært en uddannelsesenhed med en kadre af fast personel. Brigaden gennemfører basisuddannelse af hærens værnepligtige og reaktionsstyrkeuddannelse af personel på kontrakt, idet den er dimensioneret til kontinuerligt at producere udsendelsesbare bataljonskampgrupper bestående af reaktionsstyrkepersonel på kontrakt kombineret med fastansat personel.

Alle enheder modtager missionsspecifik uddannelse før udsendelse.

Jægerkorpset er forsvarets landbaserede specialoperationsstyrke og kan gennemføre internationale specialstyrkeoperationer inden for alle tre opgavetyper. Jægerkorpset yder endvidere nationalt særlig hjælp til politiet - det vil sige hjælp, hvor der er risiko for konfrontation mellem forsvarets personel og civile - samt forestår uddannelse af personbeskyttelseshold til internationale operationer.

5. Telegrafbataljon er en føringsstøtteenhed, der udfører kommunikationsstøtte til såvel hjemlige som udsendte enheder. Deployerbare kommunikationsmoduler fra denne bataljon har jævnligt været udsendt.

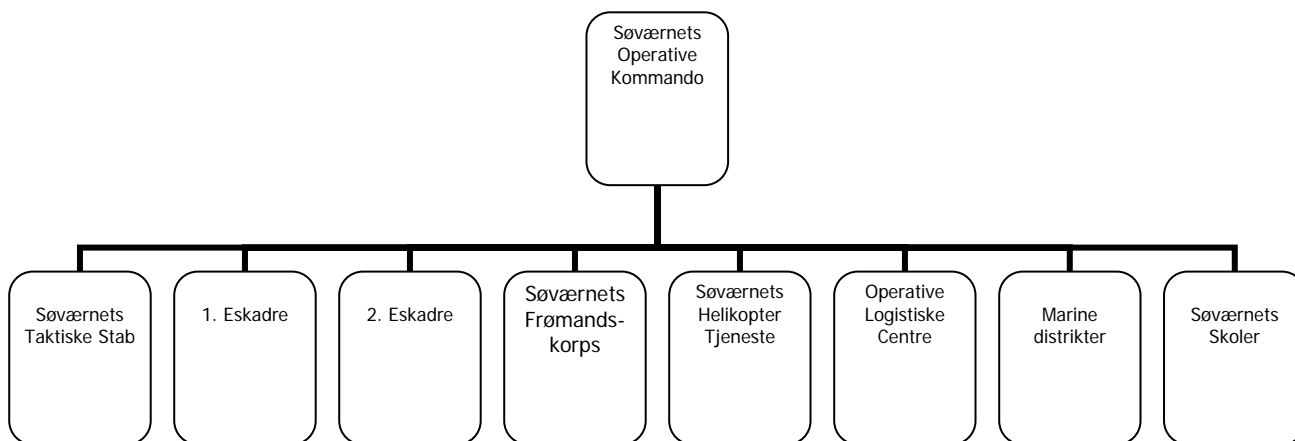
Det Danske Internationale Logistik Center er en logistisk enhed, der understøtter de deployerbare styrkers indsættelse i internationale missioner ved at opstille og udsende logistiske enhed samt sikre forsyningslinjer og –transporter til de udsendte enheder.

Hærens skolestruktur omfatter officersskole, sergentskole samt fem tjenestegrensskoler. Skolerne løser opgaver både for hæren og for den øvrige del af forsvaret.

Opgaver i relation til bevogtning af de kongelige slotte og palæer mv. samt ceremonielle opgaver varetages af Vagtkompagniet ved Den Kongelige Livgarde, Hesteskadronen ved Gardehusarregimentet og hærens tre musikkorps.

Søværnets styrkestruktur.

Søværnets struktur fremgår af nedenstående figur. Søværnets struktur er dimensioneret til at løse nationale og internationale opgaver samtidig. Søværnet vil ved udgangen af 2009 på en lang række områder råde over moderne, tidssvarende og relevante kapaciteter, der fleksibelt kan indsættes i både nationale og internationale operationer.



Figur 3.3. Søværnets styrkestruktur
Kilde: Forsvarskommandoen

Den centrale bestanddel af søværnets styrkestruktur er de operative enheder, der er organiseret i to eskadrer, en helikopterenhed, et frømandskorps, en taktisk stab, operative logistiske centre samt to marinedistrikter. Søværnets Taktiske Stab i Korsør udgør søværnets maritime føringskapacitet på Task group niveau. Staben kan deployeres som led i indsættelse af et nationalt eller multinationalt maritimt styrkebidrag til internationale operationer. Søværnets Taktiske Stab kan endvidere indgå som dansk bidrag til stabe ved større maritime hovedkvarterer og er periodevist tilmeldt NATO Deployable Forces på et højt beredskab. Staben er tillige ansvarlig for planlægning og gennemførelse af søværnets øvelsesvirksomhed.

I søværnets operative struktur indgår to eskadrer. 1. Eskadre har primært ansvaret for uddannelse og opstilling af enheder til varetagelse af de nationale opgaver. Dette sker bl.a. ved hjælp af inspektionsskibe, inspektionsfartøjer, inspektionskuttere, isbrydere, miljøskibe og Kongeskibet Dannebrog. 2. Eskadre har primært ansvaret for uddannelse og opstilling af enheder til varetagelse af de internationale opgaver. Dette sker bl.a. ved hjælp af støtteskibe, korvetter og Flyvefisken-klassen (Standard Flex 300). 1. Eskadres stab er primært hjemmehørende på Flådestation Frederikshavn, og 2. Eskadres stab er primært hjemmehørende på Flådestation Korsør, mens enheder fra begge eskadrer er hjemmehørende på begge flådestationer.

Der er tilstræbt størst mulig standardisering af både materiel og uddannelse mellem de to eskadrer for at muliggøre smidig og hurtig forskydning af indsatsen mellem de to eskadrer og dermed mellem nationale og internationale opgaver.

De operative logistiske støttecentre opstiller mobile enheder med tilstrækkelig kapacitet til globalt at støtte yde forsyningsstøtte og opstille den landbaserede tekniske støtte til de sejlede enheder, herunder opstilling af værktøjsfaciliteter.

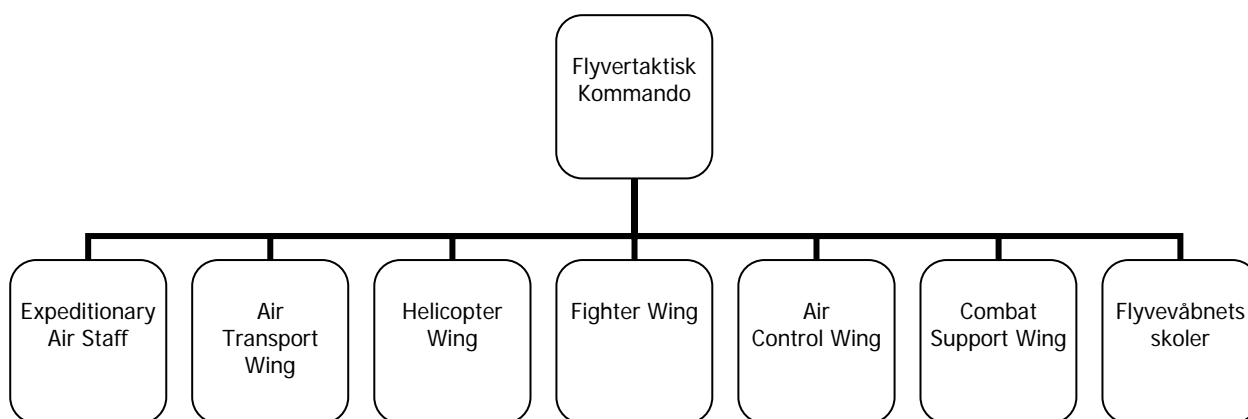
Frømandskorpset er forsvarets maritime specialoperationsstyrke og kan gennemføre internationale specialstyrkeoperationer inden for alle tre opgavetyper. Korpset yder endvidere national særlig hjælp til politiet og forestår boarding uddannelse – indeholdende uddannelse i kontrol af skibe i forbindelse med internationale operationer.

Endvidere indeholder strukturen to marinedistrikter. Disse forestår den lokale ledelse og løsning af søværnets nationale opgaver inden for deres respektive geografiske ansvarsområder, herunder bl.a. farvandsovervågning, suverænitetshævdelse, eftersøgnings- og redningsopgaver, assistance til andre myndigheder samt bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Marinedistrikterne fører marinehjemmeværnets fartøjer, når disse er indsat operativt.

Søværnets skolestruktur omfatter tre skoler: Søværnets Officersskole, Søværnets Sergent- og Grundskole og Søværnets Specialskole. Skolerne løser opgaver både for søværnet og for det øvrige forsvar.

Flyvevåbnets styrkestruktur

Flyvevåbnets struktur fremgår af nedenstående figur. Flyvevåbnets struktur er dimensioneret til at løse nationale og internationale opgaver samtidig. Flyvevåbnet vil ved udgangen af 2009 på en lang række områder råde over moderne, tidssvarende og relevante kapaciteter, der fleksibelt kan indsættes i både nationale og internationale operationer.



Figur 3.4. Flyvevåbnets styrkestruktur
Kilde: Forsvarskommandoen

Den nyetablerede organisation med selvstændig wings er oprettet for at sikre en kapacitetstilgang, hvor den enkelte wing er ansvarlig for at planlægge, tilrettelægge og gennemføre en given kapacitets samlede opgaveløsning. Strukturen er dermed dimensioneret til at kunne løse både nationale- og internationale opgave i de enkelte wings. Den omfatter kampfly ved Fighter Wing på Flyvestation Skrydstrup; transport- og inspektionsfly ved Air Transport Wing på Flyvestation Aalborg; helikoptere ved Helicopter Wing, luftrumsovervågning og -kontrol ved Air Control Wing og kampstøttefunktioner ved Combat Support Wing, alle på Flyvestation Karup. Her har flyvevåbnet også oprettet Expeditionary Air Staff. Den udgør flyvevåbnets føringskapacitet på overordnet niveau og kan deployeres som led i indsættelse af et nationalt eller multinationalt luftmilitært styrkebidrag til internationale operationer. Expeditionary Air Staff kan endvidere indgå som dansk bidrag til stabe ved større luftmilitære hovedkvarterer og er periodevist tilmeldt NATO Deployable Forces på et højt beredskab.

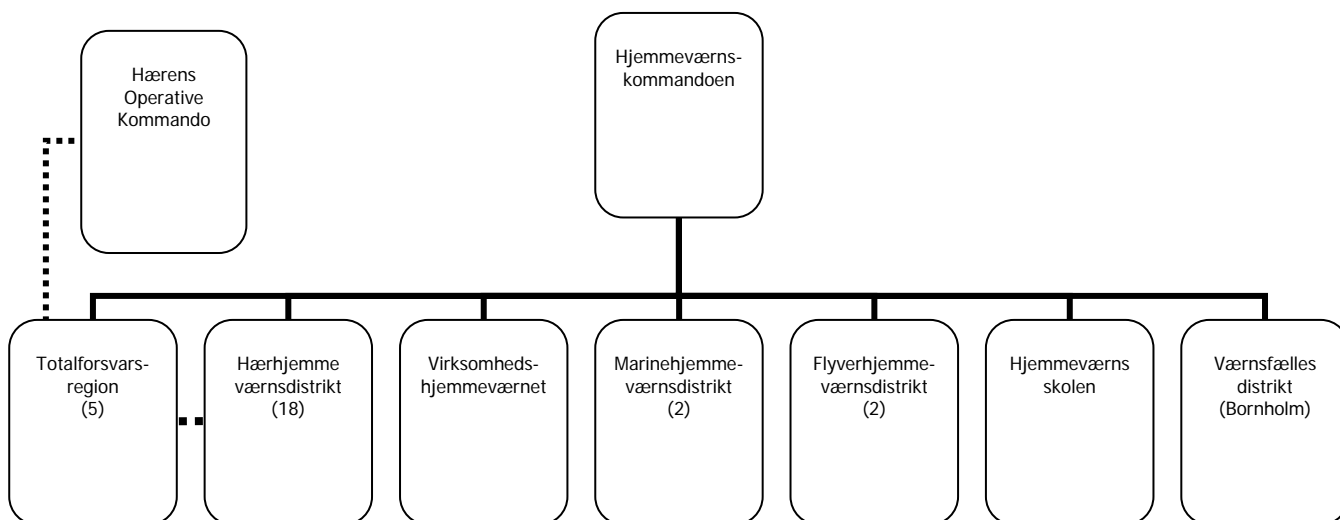
Opdelingen i wings er sket for dels at sikre det høje faglige niveau inden for hvert af de fire fagområder, dels for at sikre den optimale udnyttelse af de enkelte kapaciteter. Af tilsvarende årsager er flyvevåbnets kampstøttefunktioner samlet i Combat Support Wing, der er opbygget til at etablere og opretholde den nødvendige støttestruktur til de enkelte wings bidrag til internationale operationer – det være sig oprettelse af flybaser, logistik støtte, ammunitionsrydning,

kommunikation, større værkstedsfaciliteter, opstilling af den nødvendige lægefaglige støtte samt beskyttelse mod virkningerne fra kemiske, biologiske, nukleare og radiologiske våben.

Flyvevåbnets skolestruktur vil med udgangen af 2009 bestå af to skoler: Flyvevåbnets Officersskole og Flyvevåbnets Førings- og Operationsstøtteskole, der indeholder både uddannelse af teknikere og sergentskole. Skolerne løser opgaver både for flyvevåbnet og for det øvrige forsvaret.

Hjemmeværnets styrkestruktur

Hjemmeværnets struktur fremgår af nedenstående figur. Hjemmeværnet er opdelt i en aktiv styrke på ca. 22.000 medlemmer og en reserve på ca. 28.000 medlemmer, som alle er organiseret i underafdelinger underlagt distrikterne.



Figur 3.5. Hjemmeværnets styrkestruktur
Kilde: Hjemmeværnskommandoen

De fem totalforsvarsregioner med underlagte hærhjemmeværnsdistrikter er ansvarlige for opstilling, uddannelse og indsættelse af hjemmeværnets enheder, herunder også ansvaret for planlægning, gennemførelse og kontrol af hjemmeværnets indsatsstyrke. Indsatsstyrken er en

styrke, hvis uddannelse svarer til den uddannelse de værnepligtige i det øvrige forsvar modtager. Styrken kan indsættes direkte til støtte for regionerne.

Regionerne samordner alle landmilitære indsættelser herunder med øvrige totalforsvars-komponenter inden for deres geografiske områder.

Efter den seneste sammenlægning omfatter distriktsstrukturen et værnsfælles distrikt på Bornholm, 18 hærhjemmeværnsdistrikter, to marinehjemmeværnsdistrikter, to flyverhjemmeværnsdistrikter og virksomhedshjemmeværnet.

Marinehjemmeværnsdistrikterne, flyverhjemmeværnsdistrikterne og virksomhedshjemmeværnets opgave er at opstille og uddanne kapaciteter til løsning af opgaver stillet af forsvaret, totalforsvarskomponenterne og det øvrige samfund.

Hjemmeværnets skolestruktur vil med udgangen af 2009 bestå af en skole placeret i Nymindegablejren og på Slipshavn. Skolen er værnsfælles og er på Hjemmeværnskommandoens vegne tillige overordnet ansvarlig for uddannelsesvirksomheden i hele hjemmeværnet. Uddannelsesvirksomheden omfatter officers-, befalingsmands-, specialist- og funktionsuddannelse. Skolen løser opgaver både for hjemmeværnet og for hele forsvaret samt dele af totalforsvaret.

Hjemmeværnet har desuden i indeværende forlig opstillet en regional føringsstruktur, som kan føre forsvarets totalforsvarsstyrke, der består af hjemsendte værnepligtige, når denne styrke aktiveres. Forsvarskommandoens myndigheder bidrager med op til 900 officerer og befalingsmænd af reserven til denne føringsstruktur. Totalforsvarsstyrken er nærmere beskrevet i det kommende afsnit om værnepligten.

Forsvarets operative opgaveløsning

Forsvaret har med baggrund i det gældende lovgrundlag inddelt opgaveporteføljen i seks overordnede opgaver, der beskriver det samlede opgavekompleks. De fem første overordnede opgaver beskriver indsættelsen af forsvarets enheder og kapaciteter, mens den sjette overordnede opgave beskriver styrkeproduktionen, det vil sige uddannelsen og opstillingen af forsvarets enheder og kapaciteter.

Hjemmeværnets opgaver er i lighed med forsvaret inddelt i overordnede opgaver, som medfører, at hjemmeværnet deltager som en del af det militære forsvar i løsningen af de opgaver, der påhviler hæren, søværnet og flyvevåbnet, herunder opgaver, der støtter øvrige myndigheder i disses opgavevaretagelse. Hjemmeværnet opretholder et højt landsdækkende beredskab og stiller sine kapaciteter til rådighed for hele samfundet. Hjemmeværnets opgaver omfatter således nationale militære opgaver, civile opgaver, bidrag til forsvarets internationale opgaver, synliggørelse samt styrkeproduktion. Hjemmeværnet har desuden til opgave at støtte de øvrige myndigheder i totalforsvaret, hvor totalforsvaret er et samarbejde mellem forsvaret (herunder hjemmeværnet), politiet, redningsberedskabet og det civile beredskab. Indsatsen koordineres i totalforsvarssamarbejdet med henblik på at optimere indsatsen i tilfælde af katastrofe, krise eller krig, for herunder at sikre effektiv og afbalanceret ressourceudnyttelse mellem civile og militære myndigheder.

Hjemmeværnets opgaveløsning er nærmere reguleret i Lov om Hjemmeværnet.

Overordnet Opgave 1: Konfliktforebyggelse, krisestyring, kollektivt forsvar.

Forsvaret skal kunne planlægge og gennemføre beredskabsforanstaltninger samt indledende forsvarsforanstaltninger og forberedelser til løsning af krigsopgaver.

Forsvaret skal kunne deltage i NATO konfliktforebyggelse og krisestyring, herunder demonstration af solidaritet, bl.a. gennem deltagelse i NATO's hurtige reaktionsstyrke (NATO Response Force, NRF) og i puljen af allierede deployerbare styrker. Forsvarets bidrag til NATO's deployerbare styrker omfatter såvel enheder på højt beredskab (high readiness forces) som enheder på lavt beredskab (forces of lower readiness).

I tilfælde af en konflikt, hvor Danmarks eller allieredes eksistens vil være truet, således at opgaveløsning i relation til det kollektive forsvar vil være aktuel, vil alle forsvarets operative enheder kunne indsættes.

Udover de deployerbare kapaciteter, der er tilmeldt NATO og FN, er der ikke fast allokeret kapacitet til løsning af opgaven. Forsvaret har til FN's register over Military and Civilian Defence Assets (MCDA) tilmeldt flytransportkapacitet, lufthavnskapaciteter (Air Movement Control Element, Aerial Port Squadron og mobil radar-kapacitet), maritim transportkapacitet (inspektionskib, fleksibelt støtteskib og ARK-projektet), styrings- og koordinationskapacitet (hovedkvarterkompagni, fleksibelt støtteskib i C2-rolle¹⁹), hospitalskapacitet (et felthospital, der kan deles i to mindre moduler, og et fleksibelt støtteskib i hospitalsrolle), kommunikationskapacitet, ingeniørkompagni, CBRN-kapacitet²⁰ samt krisepsykolog-kapacitet. De militære kapaciteter aktiveres kun, såfremt civile kapaciteter er utilstrækkelige. Det nationale kontaktpunkt for området er Udenrigsministeriet.

¹⁹ Command and Control-rolle.

²⁰ Chemical, biological, radiological and nuclear-kapacitet.

Hærens, søværnets og flyvevåbnets operative kommando planlægger for nationale beredskabsforanstaltninger på baggrund af en afpasset trusselvurdering og varsel og for indsættelse af kapaciteter. Ved optrapning af beredskabet afgives enheder fra den operative struktur til bevogtning af militære installationer. Ved iværksættelse skal alle forsvarets operative enheder kunne indgå til løsning af opgaven.

Overordnet Opgave 2: Suverænitets- og myndighedsopgaver.

Forsvaret skal kunne konstatere og afvise krænkelser af dansk suverænitet og varetage myndighedsopgaver.

Opgaven løses primært under anvendelse af operative kapaciteter fra søværnet og flyvevåbnet, idet hæren ikke har specifikke styrker allokeret til opgaven. Overvågningen af farvandene omkring Danmark, Grønland og Færøerne, herunder indhentning af efterretningsoplysninger og udførelse af suverænitetshævdelse er pålagt Søværnets Operative Kommando, Grønlands Kommando og Færøernes Kommando og udføres ved en koordineret indsats med tildelte operative kapaciteter, eventuelt andre militære myndigheder - såvel nationale som allierede - og relevante civile myndigheder.

Til løsning af opgaverne i danske farvande indgår følgende kapaciteter:

- Søværnets operationsrum.
- Fire overvågningsenheder (patruljefartøjer) fra søværnet.
- Helikoptere af typen Lynx (1 helikopter kontinuerligt på to timers varsel).
- Marinedistrikterne.
- Landbaserede radarovervågningssystemer (kystradarer).

Hertil kommer flyvevåbenets støtte med et F-16 rekognosceringsfly og marinehjemmeværnets deltagelse med op til 30 sejlene enheder af 800- og 900-klassen. Derudover bidrager Farvandsvæsenet med kapaciteter inden for kystredning, lodsning samt fastlæggelse af retningslinjer for afmærkning til søs.

Til løsning af opgaverne i grønlandske og færøske farvande indgår følgende typer enheder:

- Et inspektionsskib af Thetis-klassen med Lynx helikopter kontinuerligt ved Grønland og ét inspektionsskib af Thetis-klassen med Lynx helikopter kontinuerligt ved Færøerne.
- Inspektionskutteren Tulugaq og to inspektionsfartøjer af Knud Rasmussen-klassen (847 sejldage pr. år).

Hertil kommer flyvevåbnets støtte med overvågningsfly af typen Challenger (380 flyvetimer pr. år ved Grønland og 104 flyvetimer pr. år ved Færøerne). Endvidere patruljerer slædepatruljen Sirius i den nordøstlige del af Grønland.

Overvågningen af dansk luftrum, hævvelse af dansk suverænitet heri samt deltagelse i løsningen af opgaver med relation til lufttrafikkontrol samt farvandsovervågning sker gennem Flyvertaktisk Kommando, der endvidere skal tildele kapaciteter til Grønlands Kommando og Færøernes Kommando til opgaveløsningen i Nordatlanten.

Til løsning af opgaverne i dansk område anvendes følgende typer af enheder:

- To F-16 fly som afvisningsberedskab (5-15 min. kontinuerligt beredskab).
- Ét F-16 fly på kontinuerligt beredskab som rekognosceringsfly til indsættelse i forbindelse med fotoopgaver.
- NATO's Combined Air Operations Centre (CAOC) ved Karup

- Overvågnings- og kontrolenheder.
- Luftrumsovervågningsradarer.

Løsningen af opgaverne i overordnet opgave to er generelt forholdsvis veldefinerede og kendte, hvilket muliggør langsigtet planlægning af opgaveløsningen.

Overordnet Opgave 3: Tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver.

Forsvaret forestår informationsudveksling og gennemfører aktive og passive våbenkontrolaktiviteter i medfør af CFE-traktaten²¹, Wien-dokumentet og Dayton-aftalen. Forsvaret støtter i forbindelse med inspektioner i henhold til konventionen om forbud mod kemiske våben. Forsvaret varetager den overordnede planlægning og udgiver direktiv i forbindelse med gennemførelse af Open Skies aktiviteter.

Forsvaret bidrager med militær rådgivning i forbindelse med Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets deltagelse i møder relateret til våbenkontrolaftalerne.

I forbindelse med gennemførelse og verifikation af aftaler på våbenkontrolområdet gennemfører forsvaret rapportering om traktatbegrænset materiel og opretholder beredskab for at kunne modtage inspektioner og evalueringsbesøg i henhold til CFE-traktaten og Wien-dokumentet. Forsvarets myndigheder bidrager med ekspertviden i relation til Ottawa-konventionen, våbenkonventionen og Small Arms and Light Weapons konventionen samt til løsningen af opgaver i forbindelse med inspektioner i henhold til konventionen om forbud mod kemiske våben.

²¹ Treaty on Conventional Forces in Europe.

Forsvaret har ikke afsat egentlige kapaciteter til løsning af ovennævnte opgave, men forsvarets enheder skal medvirke ved inspektions- og evalueringsbesøg i Danmark, såfremt de udpeges i den forbindelse. Samlet set er omfanget af informationsudvekslinger samt antallet af aktive og passive våbenkontrolaktiviteter nogenlunde konstant – i 2008 har Danmark været involveret i otte inspektioner og har deltaget i 15 andre aktiviteter inden for området.

Hæren er ansvarlig for opstilling og udsendelse af Danish Advisory and Training Staff (DATS), der er udsendt til de baltiske lande. DATS har medvirket til at integrere de baltiske lande i NATO og til, at baltiske enheder og stabsmedlemmer har kunnet indgå i danske styrkebidrag i internationale operationer. Estland, Letland og Litauen er nu NATO lande, men der gennemføres stadig tre brigadeprojekter. Sigtet med disse projekter, der blev påbegyndt i 2005, er etablering af et tæt samarbejde mellem danske enheder og de tre baltiske brigader. Projektet påregnes afsluttet ultimo 2014.

Forsvaret bidrager endvidere til internationalt sikkerhedssamarbejde og militær kapacitetsopbygning. Hermed medvirker forsvaret til at styrke stabilitet og fredeligt samarbejde i såvel Danmarks nærområde, som i fjernere regioner i og uden for Europa, hvor udviklingen kan få indvirkning på dansk sikkerhed. Internationalt sikkerhedssamarbejde gennemføres inden for tre kategorier:

- Sikkerhedssamarbejde som støtte til et lands integration i den euroatlantiske sikkerhedsstruktur.
- Sikkerhedssamarbejde som middel til at støtte en stabil og demokratisk udvikling i lande, hvor udviklingen af forskellige årsager vurderes kritisk eller som er i en central transformationsproces.

- Sikkerhedssamarbejde som opfølgning på eller i tilknytning til internationale operationer. Sikkerhedssamarbejdsaktiviteterne udgør en selvstændig indsats, hvorved forsvarets internationale styrkeindsættelse følges op af aktiviteter, som muliggør udvikling af lokale militære kapaciteter under demokratisk kontrol af et legitimt og internationalt anerkendt styre.

Dansk sikkerhedssamarbejde på Balkan gennemføres dels som opfølgning på og supplement til de danske styrkebidrag til internationale operationer, dels som led i at integrere landene i den euro-atlantiske sikkerhedsarkitektur. Projektaktiviteterne er særligt fokuseret på opbygning af demokratisk kontrol over de væbnede styrker samt på at gøre landenes styrker interoperable med NATO med henblik på fremtidig inddragelse af landene i fælles øvelser og operationer. Koordination af en stor del af de forskellige initiativer på Balkan gennemføres i rammen af det Nordisk-Baltiske Initiativ, hvor Danmark i 2008 varetog formandskabet. Efter Danmarks anerkendelse af Kosovo har forsvaret støttet afviklingen af Kosovo Protection Corps og parallelt hermed opbygningen af Kosovo Security Forces.

Sikkerhedssamarbejde med Rusland er målrettet mod at bevare en kommunikationskanal med en af de store nationer i Østersøområdet; der arbejdes målrettet mod samarbejdsaktiviteter mellem den russiske Østersøflåde og søværnet.

Da FN's Stand-by Forces High Readiness Brigade (SHIRBRIG) på dansk initiativ blev oprettet i 1996, var det visionen, at det skulle være en brigade, som FN kunne anvende til hurtig indsættelse i fredsbevarende operationer i bl.a. Afrika. Det var på daværende tidspunkt en både rigtig og værdifuld tilføjelse til de instrumenter, der var til rådighed for FN. Danmark har været blandt de drivende kræfter bag SHIRBRIG's to udsendelser af styrker til henholdsvis missionen i Etio-

pien og Eritrea (UNMEE²²) i 2000-2001 samt til missionen i Sudan (UNMIS²³) i 2005. I 2000 bidrog Danmark med et hovedkvarterkompagni til UNMEE; i 2005 bidrog Danmark med ca. 45 personer til UNMIS. Enkeltpersoner har været udstationeret ved flere lejligheder, f.eks. ved FN's operation MINURCAT²⁴ i Tchad i 2008. SHIRBRIG har desuden haft som supplerende opgave at støtte opbygningen af den afrikanske unions hurtige indsatsstyrker ved henholdsvis ECOWAS²⁵ og EASBRIG²⁶. SHIRBRIG's støtte til African Capacity Building videreføres og overdrages til interesserede lande i første halvår af 2009.²⁷

Overordnet Opgave 4: Internationale operationer.

Forsvaret planlægger og gennemfører udsendelse af styrker og enkeltpersoner til deltagelse i internationale operationer. Styrkerne tilvejebringes under anvendelse af forsvarets deployerbare styrker.

Forsvaret skal endvidere opbygge og vedligeholde ekspertviden samt uddanne personel inden for humanitær minerydning og kunne etablere en militær minerydningskapacitet til støtte for danske NGO'er²⁸. Forsvaret har til løsning af denne opgave etableret og vedligeholder et register over personel med ekspertise og uddannelse på området.

Hærens bidrag til internationale operationer tilvejebringes primært under anvendelse af enheder fra 1. Brigade og divisionstropperne ved Danske Division, de reaktionsstyrkeuddannede

²² United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea.

²³ United Nations Mission in Sudan.

²⁴ United Nations Mission in the Central African Republic and Chad.

²⁵ The Economic Community Of West African States.

²⁶ The Eastern Africa Standby Brigade.

²⁷ Forsvarets fremtidige evne til at bidrage til kapacitetsopbygning – herunder gennem FN – bliver behandlet i kapitel 7.

²⁸ Non-governmental-organizations.

soldater fra 2. Brigade, samt Jægerkorpset. Endvidere bidrager Det Danske Internationale Logistik Center med logistisk støtte i operationsområderne.

Søværnets bidrag til internationale operationer tilvejebringes primært under anvendelse af de sejlene enheder fra 2. Eskadre, støttet af logistiske enheder fra søværnets operative logistiske centre. Hertil kommer bidrag fra Søværnets Frømandskorps og Søværnets Helikoptertjeneste.

Flyvevåbnets bidrag til internationale operationer baseres på typespecifikke bidrag fra de enkelte wings, der dog kan samles i et større nationalt bidrag under ledelse af Expeditionary Air Staff. Bidragene støttes af logistiske enheder fra Combat Support Wing.

Det i forliget fastsatte ambitionsniveau for kapacitet til varetagelse af internationale opgaver udgør for hæren to større geografisk adskilte missionsområder med landmilitære kapaciteter svarende til ca. 1.400 soldater. Hertil kommer bidrag til øvrige missioner – enkeltmandsudsendinger – svarende til ca. 100 soldater. Ambitionsniveauet for søværnet og flyvevåbnet er at kunne opretholde udsendte kapaciteter svarende til i alt ca. 500 soldater. Søværnets bidrag til internationale operationer kan indsættes i to separate geografiske områder. Flyvevåbnets bidrag kan også indsættes i to separate geografiske områder, om end flyvevåbnet kun kan yde fuld støtte til bidrag i et geografisk område.

Til støtte for international katastrofehjælp tages udgangspunkt i tidligere nævnte kapaciteter tilmeldt FN's register over Military and Civil Defence Assets (MCDA).

Forsvaret bidrager med stabspersonel og enheder til SHIRBRIG, herunder er Danmark tillige Host Nation for SHIRBRIG's hovedkvarter placeret i Høvelte i Nordsjælland. Deltagerlandene i

SHIRBRIG har på det 33. styregruppemøde (november 2008) med konsensus besluttet at udtræde af brigaden, herunder er det besluttet, at SHIRBRIG lukkes endeligt den 30. juni 2009. Deltagerlandenes manglende evne og vilje til at bidrage med styrker til brigaden og et heraf afledt faldende ambitionsniveau kombineret med den samlede ressourceanvendelse i forhold til resultater er baggrunden for beslutningen. SHIRBRIG har stoppet alle operative aktiviteter pr. 1. januar 2009. Støtte til African Capacity Building videreføres og overdrages til interesserede lande i første halvår af 2009. Denne periode bruges endvidere til erfaringsopsamling.

Hjemmeværnets bidrag til internationale operationer omfatter ansat personel, der udsendes på samme vilkår som gældende for forsvaret. Frivillige medlemmer udsendes af de operative kommandoer efter indgåelse af kontrakt med disse. Senest er der efter aftale med Hærens Operative Kommando indledt en forsøgsperiode på to år, hvor hjemmeværnet opstiller og uddanner hjemmeværnsenheder af delingsstørrelse til varetagelse af bevogtningsopgaver i internationale operationer. Hærens Operative Kommando har opstillet uddannelseskravene og godkender samt udsender disse enheder.

Forsvaret vil ved udgangen af 2009 have etableret en struktur, der vil kunne udsende kapaciteter svarende til 2.000 soldater under ovennævnte forudsætninger. Opgaveløsningen på dette område har dog hidtil været præget af, at forudsætningerne for den etablerede struktur er ændret signifikant siden 2004. Disse vilkår påvirker forsvarets aktuelle og konkrete evne til at udsende styrker i internationale operationer. Endvidere har forsvaret haft vanskeligt ved at fastholde personel, hvilket yderligere har udfordret opgaveløsningen

Overordnet Opgave 5: Andre opgaver.

Forsvaret skal efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre kunne løse andre opgaver. Forsvarets "andre opgaver" falder sædvanemæssigt inden for et meget bredt spektrum, og har det til fælles, at opgavernes løsning enten er en hensigtsmæssig følge af den virksomhed, som det militære forsvar i øvrigt udfører, eller er et udtryk for, at samfundets civile ressourcer på det pågældende område ikke er tilstrækkelige eller ikke er så egnede som forsvarets ressourcer. Ud fra en kapacitetsbetragtning kan de således inddeles i opgaver der løses som en integreret del af militær opgaveløsning; opgaver der medfører et højere aktivitetsniveau for militære kapaciteter; samt opgaver der løses med kapaciteter dedikeret til den civile opgave.

Opgaven løses primært under anvendelse af operative kapaciteter fra alle værn, herunder hjemmeværnet.

Til ammunitionsrydning opretholdes i hæren en struktur med henblik på løsning af ammunitionsrydningsopgaven på Amager fælled og støtte til politiet med ammunitionsrydning (et ammunitionsrydningscenter i Jylland og et ammunitionsrydningscenter på Sjælland med bombe-ryddere på 15-60 min. beredskab). Søværnet opstiller en maritim rydningskapacitet (to minørhold ved henholdsvis Kattegats marinedistrikt og Bornholms marinedistrikt på 1 times beredskab), der udover rydning for forsvaret også yder støtte til andre myndigheder, f.eks. på Skallingen ved Esbjerg.

Eftersøgnings- og redningstjenesten i Danmark ledes og koordineres af Joint Rescue Coordination Centre (JRCC). Udover de under overordnet opgave 2 (suverænitet- og myndighedsopgaver) nævnte kapaciteter opretholdes eftersøgnings- og redningstjenestens beredskab (SAR-

beredskab²⁹) med tre helikoptere på døgnberedskab. Under særlige vejrforhold etableres endvidere et SAR-beredskab på Bornholm (erfaringsmæssigt ca. 30 dage pr. år). Endvidere bidrager de under overordnet opgave 2 oplyste operative maritime kapaciteter til opgaveløsningen.

Den dedikerede havmiljøovervågning gennemføres af flyvevåbnet med inspektionsfly af typen Challenger med særligt overvågningsudstyr (500 flyvetimer pr. år). Søværnets maritime kapaciteter bidrager også her til opgaveløsningen.

Med henblik på den maritime forureningsbekæmpelse opretholder søværnet to beredskabsbelagte miljødivisioner med tilhørende enheder af henholdsvis Gunnar Thorson-klassen og Marie Miljø-klassen. To miljøbekæmpelsesfartøjer er kontinuerligt på 1 times varsel; To miljøbekæmpelsesfartøjer er kontinuerligt på 16 times varsel. Herudover kan søværnets øvrige enheder samt Marinehjemmeværnets enheder indsættes som støtte.

Til støtte for skibsfarten kan der indsættes to isbrydere af Danbjørn-klassen samt en isbryder af Thorbjørn-klassen. I perioden 15. december til 31. marts er der en isbryder på 48 timers beredskab samt to isbrydere på 5 døgn beredskab.

Maritime Assistance Service er placeret ved Søværnets Operative Kommando og fungerer som centralt kontaktpunkt mellem skibsfarten og danske myndigheder, herunder kommunikation og støtte til skibsfarten. I Korsør er der oprettet et VTS (Vessel Traffic System) center, som har til opgave at overvåge skibstrafikken gennem Storebælt. I forbindelse med opgavens udførelse rådes der i Storebælt over et hurtigtgående fartøj, der anvendes som afvisningsfartøj. I samar-

²⁹ Search and Rescue-beredskab.

bejde med svenske myndigheder er der, som pilotprojekt, iværksat undersøgelser omkring oprettelse af et tilsvarende center ved Øresund.

Søopmåling udføres under ledelse af Farvandsvæsenet. Søopmåling er sæsonbetonet til gennemførelse i perioden fra foråret til efteråret og søværnet stiller to mindre enheder til rådighed for søopmålingen i Danmark samt to enheder til rådighed for søopmålingen i Grønland. Enhederne bemannes med personel fra såvel søværnet som Farvandsvæsenet. Enhederne er af Holm-klassen og af typen SKA- og O-både (enheder der specielt er udrustet til opgavens formål).

Forsvaret samarbejder med og støtter det øvrige totalforsvar. Af Aftale om forsvarets ordning 2005 - 2009 af 10. juni 2004 fremgår, at totalforsvaret styrkes ved, at der etableres en totalforsvarsstyrke på ca. 12.000 soldater, som har gennemgået en værnepligtuddannelse af ca. 700 timers varighed på fire måneder.

Forsvaret løser opgaver i relation til kongehuset og ceremoniel, idet hæren yder støtte til bevogtning af de kongelige slotte og palæer mv. med Vagtkompagni og Hesteskorte, mens søværnet stiller Kongeskibet Dannebrog til rådighed for søværts transport.

Transport af VIP udføres med Challenger fly (planlægningsgrundlag 300 timer årligt), C-130 og forsvarets helikoptere.

Forsvaret og hjemmeværnet yder endvidere almindelig og særlig hjælp til politiet (inklusive støtte fra Jægerkorpset og støtte med to helikoptere på 60-90 min. beredskab), hjælp til SKAT og hjælp til andre civile myndigheder (eksempelvis sygetransporter, sneberedskab). Det nationale

biologiske beredskab støttes med et hold specialister fra hæren, der skal kunne møde ved Center for Biologisk Beredskab inden for 1 time.

Ved Grønland og Færøerne udføres der fiskeriinspektion, søopmåling, koordination af eftersøgnings- og redningstjeneste ved Grønland, støtte til eftersøgnings- og redningstjeneste ved Færøerne, maritim miljøovervågning og -håndhævelse ved Grønland, samt katastrofehjælp, assistance til civile myndigheder og bistand til lokalsamfund. Hertil anvendes kapaciteter, der er allokeret til overvågnings- og suverænitetsbevarelse, jævnfør overordnet opgave 2.

Overordnet Opgave 6: Styrkeproduktion.

Forsvaret skal råde over styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet, hvis størrelse, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet gør det muligt at løse de overordnede opgaver 1 til 5. Forsvaret skal opretholde indsættelsesevnen ved enheder, således at disse indenfor det fastlagte beredskab kan indsættes i løsningen af de øvrige overordnede opgaver.

Opretholdelse af indsættelsesevnen omfatter opstilling og opretholdelse af relevante operative enheder i overensstemmelse med de politisk fastsatte rammer. En del af dette er selve styrkeproduktionen og den deraf følgende uddannelses- og øvelsesvirksomhed.

Forsvaret opstiller på den baggrund den tidligere beskrevne kommando- og styrkestruktur.

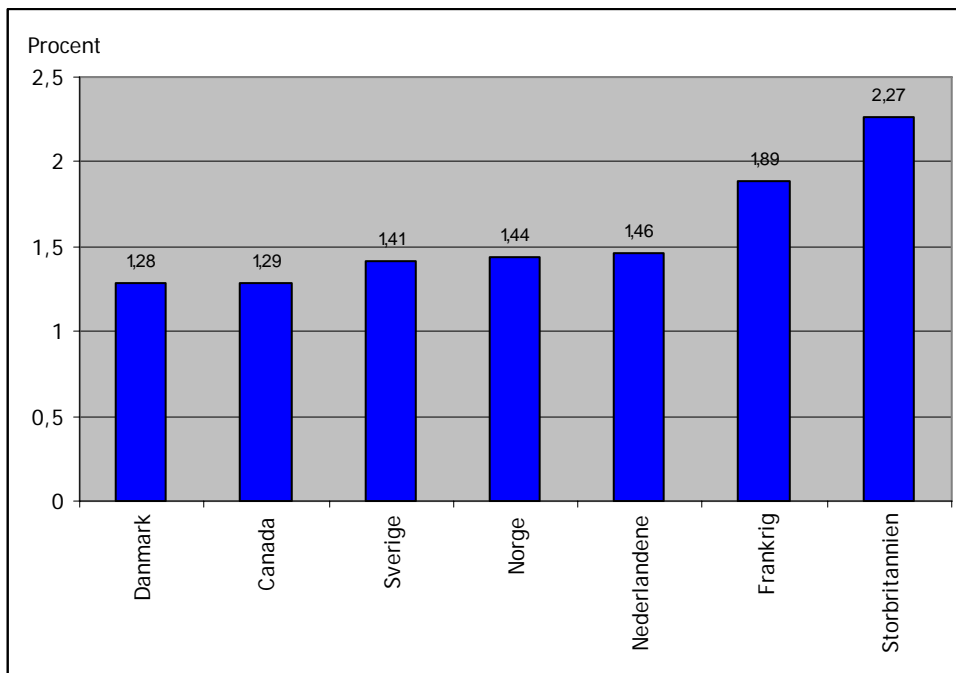
Dansk forsvars økonomiske ressourcer og udnyttelse heraf i sammenligning med andre relevante lande

NATO udarbejder en årlig statistisk opgørelse af de nationale forsvarsbudgetters størrelse og sammensætning, samt af NATO landenes internationale engagement. De nedenstående tal er baseret på oplysninger fra den seneste udgave af NATO statistiske oplysninger, med tal fra 2007. De svenske tal er dog taget fra tilsvarende statistisk materiale fra EU.

Det skal understreges, at sammenligninger mellem landene på de enkelte parametre er forbundet med betydelig usikkerhed, da NATO's opgørelsesmetode baserer sig på data fra de enkelte lande, der ikke nødvendigvis er helt sammenlignelige. Endvidere skal sammenligningerne tages med forbehold som følge af de strukturelle betingelser, der gælder for de enkelte landes forsvarsbudgetter, herunder hvorvidt de enkelte forsvar eksempelvis gennemgår omstillingsprocesser mv.

Landene i nedenstående statistiske materiale er dels udvalgt blandt de lande, vi opererer sammen med (Nederlandene, UK, Canada og Frankrig), dels vores nordiske naboer (Norge og Sverige).

NATO landenes forsvarsbudgetter opgøres traditionelt som en procentdel af bruttonationalproduktet (BNP), hvor Alliancens målsætning er, at medlemslandene anvender 2 % af BNP på forsvarsbudgettet.



Figur 3.6. Udvalgte landes forsvarsbudgetter i forhold til BNP (i procent - 2007)
 Kilde: Forsvarskommissionens egne tal på baggrund af EU og NATO statistik

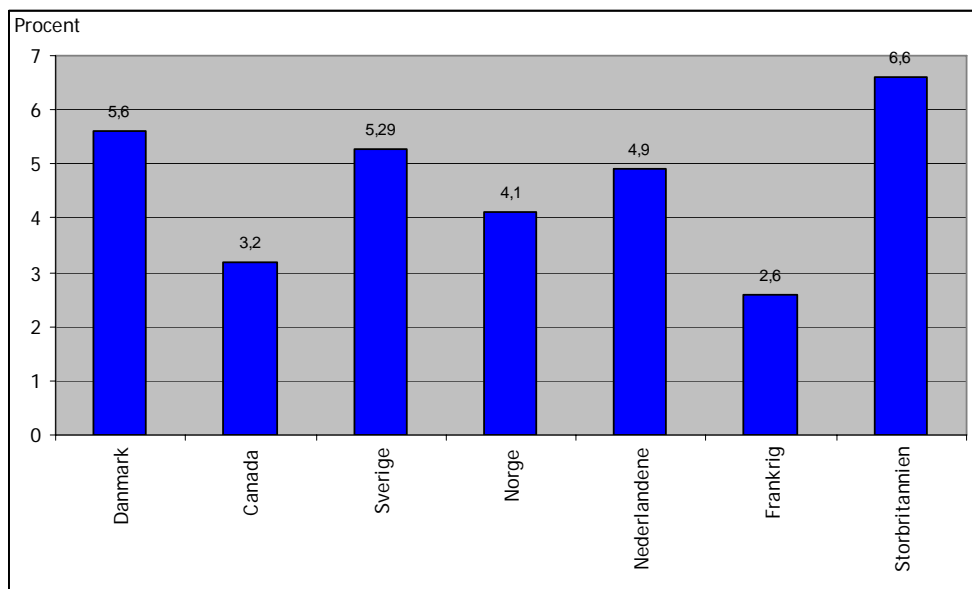
Som det fremgår af ovenstående figur ligger Danmark - med 1,3 % - i den nedre del for så vidt angår forsvarsbudgettets andel af BNP. Det skal bemærkes, at gennemsnittet i NATO ligger lidt over 1,5 %. Forsvarsbudgettets andel af BNP har for flere lande, herunder Danmark, været faldende gennem de seneste år.

Et forsvarsbudget er et udtryk for det input, det enkelte land lægger i deres forsvar. Landets evne til at deltage i internationale operationer betragtes på tilsvarende vis som en af output-parametrene.

NATO's målsætning for medlemslandenes evne til at opretholde udsendte kapaciteter i internationale operationer er, at 8 % af et lands hærstyrker skal kunne opretholdes udsendt. Samtlige seks NATO lande i denne analyse opfyldte denne målsætning i 2007 – eksempelvis var Danmarks på 9,42 %.

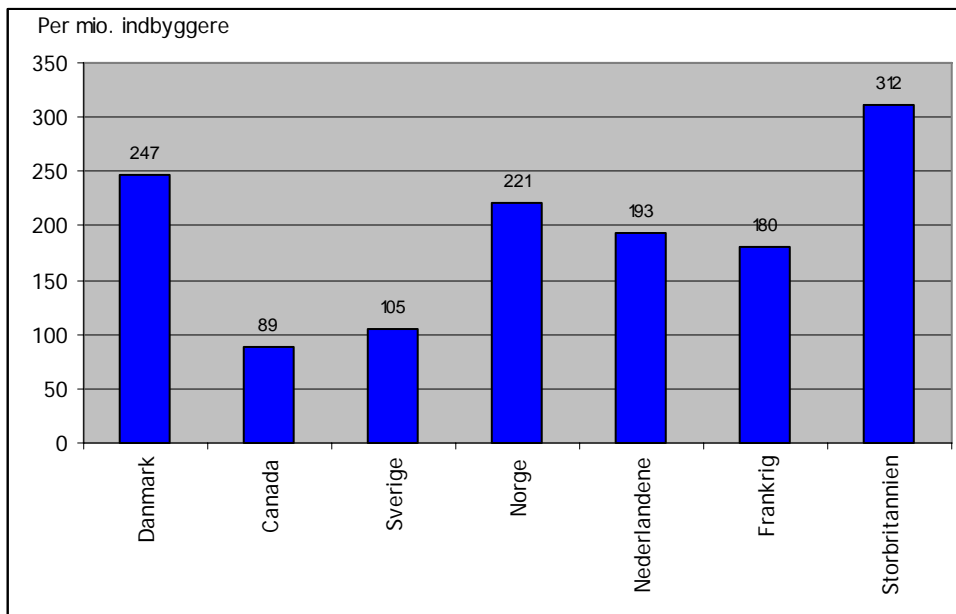
Der findes ikke tilsvarende målsætninger for søværn eller flyvevåben, hvorfor NATO's målsætning ikke giver det komplette billede. Selvom disse bidrag ofte ikke er mandskabskrævende, findes det mere relevant at se på andelen af udsendte soldater fra alle værn i forhold til hele forswarets militære struktur.

Nedenstående figur viser, at Danmark ligger forholdsvist højt på andelen af aktuelt udsendte soldater i forhold til det samlede antal soldater, når der sammenlignes med operationspartnere, hvor det kun er UK, der overgår Danmark.



Figur 3.7. Udsendte soldater i forhold til samlet antal soldater (i procent - 2007)
Kilde: Forsvarskommissionens egne tal på baggrund af EU og NATO statistik

Et tilsvarende billede gør sig gældende, hvis man ser på forholdet mellem befolkningens størrelse og antallet af udsendte soldater, hvor det kun er UK, der overgår Danmark.



Figur 3.8. Udsendte soldater i forhold til befolkningens størrelse (pr. mio. indbyggere - 2007)
 Kilde: Forsvarskommissionens egne tal på baggrund af EU og NATO statistik

Den årlige statistiske opgørelse af de nationale forsvarsbudgetters størrelse og sammensætning samt af NATO landenes internationale engagement viser, at Danmark tilhører den gruppe af nationer, der målt i forhold til bruttonationalproduktet anvender færrest ressourcer på forsvarsbudgettet (input parameter). Endvidere viser opgørelsen, at Danmark samtidig er i den gruppe af NATO-lande, der hvad angår evnen til at bidrage til internationale operationer (output parameter) er højt placeret.

NATO har bl.a. i forbindelse med den seneste vurdering af den danske forsvarsplanlægning – i juni 2007 - anbefalet, at forholdet mellem et relativt lavt input og højt output bør adresseres i forbindelse med den fremadrettet danske forsvarsplanlægning for at sikre det nuværende internationale engagement og den tilhørende transformation:

....However, the increasing demands of ongoing and future operations and the necessity to refurbish equipment which has been used extensively on operations, are likely to generate additional funding requirements.

Værnepligten

Den nuværende værnepligtsordning blev indført i indeværende forlig. Værnepligten blev i den forbindelse omlagt til en fire måneders (ca. 700 timer) basisuddannelse. Uddannelsen sætter de værnepligtige i stand til at løse samfundsrelaterede opgaver i forbindelse med større kriser eller katastrofer. Værnepligten skal endvidere danne grundlag for rekruttering til forsvaret, bidrage til varetagelse af opgaver af ceremoniel karakter og opgaver for kongehuset samt bidrage til forsvarets forankring i det danske samfund. Basisuddannelsen i forsvaret gennemføres med støtte fra hjemmeværnet, redningsberedskabet og politiet.

Soldater, der har gennemført basisuddannelsen, og ikke fortsætter på en uddannelse i forsvaret, overføres til forsvarets totalforsvarsregister, hvorfra de kan indkaldes i forbindelse med større kriser eller katastrofer. De er forpligtet til inden for de første tre år efter basisuddannelsen at være til rådighed i op til tre måneder for løsning af denne type opgaver for det danske samfund, såfremt forsvarets stående styrker, det statslige redningsberedskab og hjemmeværnet ikke er tilstrækkelige. Denne styrke sikrer således, at samfundet råder over tilstrækkelig kapacitet til at imødegå trusler mod Danmark og større katastrofer. Værnepligtsordningen og antallet af indkaldte værnepligtige er dimensioneret til at opbygge en kapacitet på 12.000 mand, der kan indsætte en styrke på 6.000 mand i to på hinanden følgende tre måneders periode. Som tidligere nævnt opstiller hjemmeværnet den nødvendige regionale føringsstruktur til indsættelse af styrken.

Ved særordninger indkaldes værnepligtige til Kongeskibet Dannebrog, Den Kongelige Livgarde i Høvelte og til Hesteskadronen ved Gardehusarregimentet i Slagelse til varetagelse af ceremonielle opgaver. Disse værnepligtige indkaldes i henholdsvis ni, otte og tolv måneder.

Årligt indkaldes ca. 5.500 værnepligtige til hæren, ca. 550 værnepligtige til søværnet og ca. 450 værnepligtige til flyvevåbnet. Dette svarer til ca. 2.200 årsværk, hvoraf 390 anvendes til ovennævnte særordninger.

Uforudset personelafgang i forsvaret betyder, at der for tiden ikke rådes over det nødvendige antal instruktører i uddannelsesenhederne eller instruktører med den ønskede erfaring. På trods af dette er det lykket at gennemføre tilfredsstillende uddannelse af de værnepligtige. Med henblik på at forbedre situationen har forsvaret bl.a. iværksat tiltag til at øge antallet af elever på de grundlæggende sergentuddannelser samt indførelse af en ny reserveofficersuddannelse.

Udover opbygning af denne kapacitet hverves der blandt værnepligtige personel til forsvarets reaktionsstyrkeuddannelse med eventuelt efterfølgende udsendelse i internationale operationer samt til forsvarets øvrige uddannelser. Det er gennem hele forligsperioden lykkedes at rekruttere mere end de 20 % årligt, der var opstillet som mål for at kunne dække forsvarets behov særligt i relation til udsendelse af styrker i internationale operationer.

Det kan konstateres, at det ikke har været muligt at dække behovet inden for en række fagspecialer alene gennem værnepligten, ligesom rekruttering fra værnepligten ikke til fulde har formået at holde trit med personelafgangen og samtidig opbygge forsvarets stående styrker. Der er derfor blevet iværksat en række supplerende tiltag, herunder uddannelser til især faglige specialer og indførelse af konstabelelevuddannelser.

Hæren gennemfører en samlet reaktionsstyrkeuddannelse med det formål at uddanne enheder med kontraktansatte reaktionsstyrkesoldater forud for en international operation. Uddannelsen

har et samlet forløb af otte måneders varighed, idet soldater, der har gennemført hærens basisuddannelse, tegner kontrakt om gennemførelse af reaktionsstyrkeuddannelsen og gennemfører denne sammen med det til missionen udpegede faste personel. Uddannelsen gennemføres principielt i samme organisation og med samme materiel, som enheden vil få under selve udsendelsen ud fra konceptet "train as you fight". Standarduddannelsesforløbet indebærer, at der indledningsvis i uddannelsen er tyngde i indlæring af kampfærdigheder og opgaveløsninger med lav kompleksitet. Senere i uddannelsesforløbet skiftes der gradvist fokus til opgaver med højere kompleksitet i opgaver og operationsmiljø. Uddannelsen afsluttes med missionsspecifikke opgaver. Uddannelsen foregår i regi af en bataljon, der opstilles i 2. brigade. Funktionsuddannelse af den enkelte soldat og indledende enhedsuddannelse gennemføres decentralt ved de enkelte tjenestesteder, mens bataljonen forestår to større øvelser, hvor hele bataljonen samles i et øvelsesområde i en uge. Der gennemføres en afsluttende brigade ledet øvelse i Oksbøl af ni døgn varighed, hvor enhederne certificeres og klarmeldes til udsendelse.

For personel, der tegner en kontrakt med søværnet om en reaktionsstyrkeuddannelse gennemfører en uddannelse, der er bygget op af en grunduddannelse af ca. fem ugers varighed, en funktionsuddannelse som gennemføres på skoler, idet uddannelserne er funktionsafhængig samt enhedsuddannelsen som gennemføres på tjenestestedet eller skibet.

I flyvevåbnet gennemføres funktionsuddannelse og dele af uddannelsen, som kan henledes til reaktionsstyrkeuddannelse, ved de operative wings (ammunitionshjælper, bevogtningsassistent, sygehjælper, flymekanikerlærling mv.). Flyvevåbnets Førings- og Operationsstøtteskole forestår enkeltelementer af fag (f.eks. bevogtningsassistentkursus). Enhedsuddannelsen gennemføres på skoler samt ved træning og øvelsesvirksomhed i den pågældende wing.

I forbindelse med den nye værnepligtsordning overgik ansvaret for sessionerne fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet til Forsvarsministeriet. Sessionerne blev erstattet af "Forsvarets Dag", hvor formålet er at udbrede kendskabet til forsvaret, styrke rekrutteringen og opfylde forsvarets behov for unge til aftjening af værnepligt. De sessionssøgende mænd får derfor samtidig med sessionsbehandlingen en bred orientering om uddannelsesmulighederne i forsvaret og mulighed for at indgå aftale om frivillig værnepligtstjeneste eller anden uddannelse i forsvaret. Alle unge kvinder bliver inviteret til at deltage i Forsvarets Dag.

Ca. 20 % af de årligt ca. 19.000 sessionssøgende og egnede eller begrænset egnede unge mænd melder sig frivilligt til aftjening af værnepligt. Forsvarets Dag har endvidere medvirket til, at antallet af kvinder, der ansættes på værnepligtstilsvarende vilkår, er fordoblet. De reelt frivillige værnepligtige mænd og kvinder vurderes således at udgøre ca. 4.400 eller ca. 60 % af forsvarets og redningsberedskabets samlede behov.

Forsvaret gennemfører løbende spørgeskemaevaluering af de værnepligtiges opfattelse af basisuddannelsen. Generelt er resultaterne positive og relativt ens for de tre værn. For emnerne omgangsformer, virksomhedskultur og pædagogik er målingerne meget positive; basisuddannelsens høje aktivitetsniveau, der indebærer tidspres og fysisk træthed, opleves af flertallet som motiverende. Dertil konstateres en positiv udvikling i løbet af uddannelsesholdene, der indikerer, at uddannelsesenhederne drager nytte af de opnåede erfaringer.

Erfaringer fra operationer

Forsvaret har siden den seneste forsvarskommission i 1997 deltaget i ca. 20 forskellige internationale operationer. Flere af disse har været i det fulde spektrum af operationer indeholdende elementer af de tre nævnte opgavetyper.

Under de indledende kampe i Afghanistan, der fulgte efter terroranslagene mod USA den 11. september 2001, deltog Danmark med specialoperationsstyrker og transportfly. Danske hærenheder, kampfly og transportfly har senere deltaget i operationer i Afghanistan. Under de indledende operationer mod Irak, der blev påbegyndt i marts 2003, deltog Danmark i maritime operationer i Den Persiske Golf.

Stabiliseringsoperationer har især omfattet indsættelser på Balkan, i Afghanistan og i Irak af blandt andet bataljonskampgrupper fra hæren. Hertil kommer indsættelser andre steder i Mellemøsten samt i og ved Afrika.

Forsvaret har deltaget i internationale maritime operationer i bl.a. Middelhavet, den Persiske Golf, det Indiske Ocean og senest i Aden-bugten som leder af og deltager i en international flådestyrke, der opererer ved Afrikas Horn med henblik på at skabe maritim sikkerhed i området, herunder bekæmpelse af piratvirksomhed.

Søværnets helikoptertjeneste har i perioden været indsat i internationale operationer i Middelhavet ombord på en tysk enhed samt deltaget i indsatsen mod pirateri i det Indiske Ocean.

Specialoperationsstyrkerne har derudover været efterspurgt til bl.a. specialstyrkeoperationer i Afghanistan og personbeskyttelseshold i Bagdad og Basra.

Forsvarets kampfly (F-16) var under operation Allied Force over Kosovo primært indsat i en luftforsvarsrolle, mens de under i Operation Enduring Freedom (OEF) i Afghanistan primært var

indsat mod mål på jorden. Yderligere skal det nævnes, at danske F-16 fly tillige i perioder varetager suverænitetshævdelsen i luftrummet over Baltikum (Baltic Air Policing) og over Island.

Forsvaret har modificeret observationshelikoptere af typen Fennec med henblik på at kunne støtte hærens styrkebidrag i Irak såvel som Afghanistan. Kapaciteten medvirker bl.a. til at advare om trusler i forbindelse med kolonnens bevægelser på veje eller i terræn.

Forsvarets transportfly har jævnligt været indsat i rammen af ISAF³⁰ i Afghanistan. Endvidere var et kombineret C-130 og gods- og passagerhåndteringshold udsendt i den indledende fase af OEF samt i rammen af FN's hjælpemission i Irak (UNAMI³¹) fra en base i Kuwait. Herudover har transportflyene været indsat til støtte i forbindelse med tsunamien i Indonesien og jordskælvs-katastrofen i Pakistan. Transportflyene deltager kontinuerligt i deployering og genforsyning af udsendte styrkebidrag. Ét transportfly er konstant på beredskab med henblik på evakuering af syge og sårede. Samtidig har der været en stigende efterspørgsel efter indsættelse af taktiske transportfly og helikoptere i operationsområder med store interne afstande og ringe infrastruktur, hvorfor danske transportfly og lastehold søges indsat i missionsområdet.

Forsvaret har jævnligt udsendt jordpersonel til lufthavne – bl.a. til Manas i Kirgisistan, i Kabul og Kandahar i Afghanistan, herunder radarenheder.

Forsvaret har derudover gennemført støtteoperationer i forbindelse med naturkatastrofer, eksempelvis i det fjerne østen samt som led i det fulde spektrum af operationer, indeholdende operationer fra alle tre nævnte opgavetyper.

³⁰ NATO's International Security Assistance Force.

³¹ United Nations Assistance Mission for Iraq.

Selv hvor der overordnet har været tale om stabiliseringsoperationer, har der været et overvejende islæt af kamphandlinger. Både i Afghanistan og Irak har operationerne haft karakter af oprørsbekæmpelse med periodevise højintensive kamphandlinger, mens der på Balkan og i Afrika har været tale om mere lavintensive operationer, herunder kontrol med større optøjer samt adskillelse af stridende parter.

Modstanderne i Irak og Afghanistan har i voksende omfang anvendt asymmetrisk krigsførelse, der har medført et behov for løbende tilpasninger af danske enheders taktikker, teknikker og procedurer, herunder et bredere spektrum af beskyttelsesforanstaltninger.

Indsættelserne i klimazoner og terræn, der afviger væsentligt fra danske forhold, har medført behov for at modificere og nyanskaffe materiel, der kan tåle ekstreme påvirkninger fra varme, kulde, bjerge, stenørken, marskområder mv.

Truslen i missionerne er primært kommet fra direkte og indirekte beskydning med håndvåben og mandbårne raketdrevne granater, vejside- og selvmordsbomber. Til imødegåelse heraf har forsvaret måttet anskaffet nye materieltyper som eksempelvis UAV³² til indhentning af efterretninger, materiel til elektronisk opklaring og elektronisk beskyttelse mod den øgede asymmetriske trussel. Af hensyn til personellens beskyttelse har forsvaret måttet øge pansringen af køretøjer og introducere nye forbedrede fragmentationsveste mv. Logistiske enheder udrustes i stigende omfang med pansrede lastvogne, idet disse enheder ofte er målet for modstanderne grundet deres lettere bevæbning i forhold til egentlige kampenheder. Indførelsen af infanterikampkøretøjer vil medføre, at forsvaret for første gang kommer til at råde over egentligt panserinfanteri. Disse forventes introduceret ved den danske bataljonskampgruppe i Helmandpro-

³² Unmanned Aerial Vehicle.

vinsen primo 2010 og vil medføre en væsentlig forøgelse af bataljonskampgruppens mobile ildkraft.

Sikkerhedsskabelsen er en forudsætning for, at situationen på længere sigt kan stabiliseres i konfliktområderne. De vigtigste elementer i sikkerhedsskabelsen har været uddannelse af lokale sikkerhedsstyrker og støtte til genopbygning, herunder medvirken til regeringsførelse ved at støtte lokale byråd og lignende.

Med indeværende forlig kom der øget fokus på samtænkning af danske militære og civile indsatser, hvilket bl.a. har medført en styrket overordnet koordination af den samlede indsats i missionsområderne og desuden har ført til et samarbejde om de lokale genopbygningsindsatser mellem forsvarrets enheder og rådgivere udsendt af Udenrigsministeriet.

Udviklingen inden for stabiliseringsoperationer og oprørsbekæmpelse har ført til opstilling af nye kapaciteter som eksempelvis hold til uddannelse af lokale sikkerhedsstyrker eller enheder til støtte for lokal genopbygning. Disse er blevet opstillet fra gang til gang ved at omskole eller dobbeltuddanne eksisterende enheder eller ved at sammensætte nye kapaciteter af fast personel fra alle tre værn (med støtte fra hjemmeværnet), støttestrukturen samt kontraktansat reservepersonel. Et andet eksempel er hold til personbeskyttelse (protection teams) af bl.a. personer udsendt af Udenrigsministeriet; denne opgave blev indledningsvis løst af specialoperationsstyrker og militærpoliti fra alle tre værn samt særligt uddannede enheder fra hjemmeværnet, men der bliver nu uddannet egentlig dedikerede enheder.

Indsættelse i stabiliseringsoperationer i fremmede kulturer har medført store krav til det udsendte personels kulturforståelse, kendskab til folkeretten og regler for magtanvendelse samt

diplomatiske evner. Danske soldater har vist at kunne håndtere disse forhold i kraft af de kompetencer, som de har erhvervet gennem deres opvækst, skolegang og den målrettede, missionspecifikke uddannelse, som de gennemgår før udsendelse.

De internationale rammer for de danske indsættelser har dels været FN og NATO, dels koalitioner, hvilket har betydet samarbejde med en række forskellige nationer. At dette militære samarbejde er muligt skyldes først og fremmest, at der anvendes fælles doktriner og standarder, som er et resultat af mere end 50 års standardiseringsarbejde i NATO.

I forbindelse med forsvarets internationale operationer opretholdes altid en dansk kommandokæde til den ansvarlige operative kommando i Danmark, som sikrer at styrkebidraget anvendes inden for det givne mandat. Danske enheder fungerer dog normalt som en integreret del af internationale formationer, eksempelvis multinationale land-, sø- og luftkomponenter i værnsfælles styrker.

Ud over deltagelse i internationale operationer har Danmark siden 2003 deltaget i NATO Response Force (NRF). De danske bidrag har været fra alle tre værn samt personel fra hjemmewærnet. Som det hidtil største bidrag har Danmark til NRF-14 i 1. halvår af 2010 tilmeldt Danske Divisions stab med tilhørende føringsstøtteenheder (i alt ca. 840 mand inklusiv personel fra søværnet, flyvevåbnet og hjemmewærnet) med henblik på at kunne virke som styrkens landhovedkvarter.

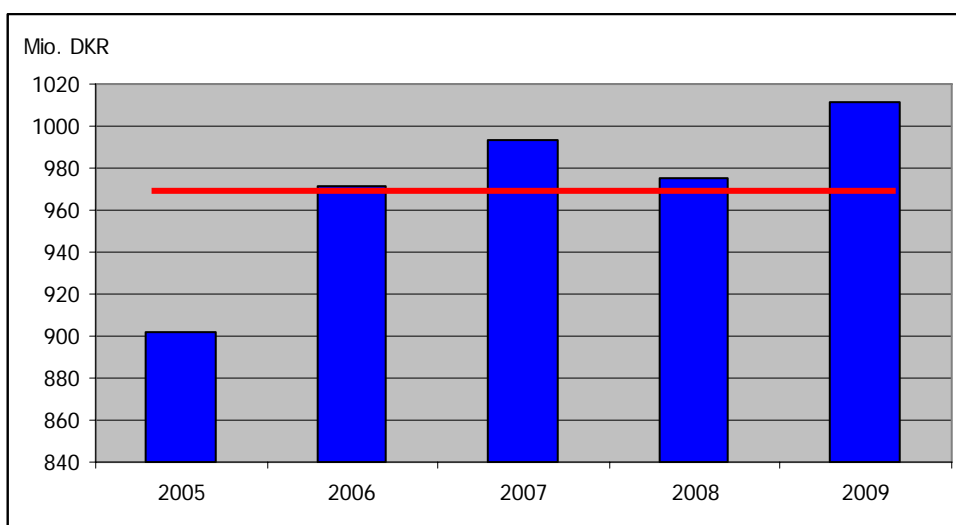
Indsættelserne fjernt fra Danmark har medført behov for at kunne transportere enheder og materiel og kunne genforsyne dem over store afstande ved anvendelse af såkaldt strategisk løftekapacitet. Opgaverne er blevet løst med Roll On - Roll Off skibe, som søværnet har ind-

chartret i det såkaldte ARK-projekt, samt med transportfly fra flyvevåbnet eller ved at leje transport på udenlandske militære eller civile transportfly.

Der er årligt afsat 900 mio. kr. (prisniveau 2005 – svarende til 962 mio. kr. prisniveau 2008) på finanslovens § 35 til de nettomerudgifter, der er direkte relaterede til deltagelse i internationale operationer, herunder udgifter til missionsspecifik uddannelse, forøgede lønudgifter, merforbrug af brændstof, reservedele og ammunition samt udgifter til udsendelse og hjemtagning af styrkebidrag samt oprettelse, drift og afvikling af lejre, har været stigende i de senere år.

Forsvaret har i indeværende forlig tillige finansieret udgifter til internationale operationer ved at trække på forsvarrets driftsramme, herunder på forsvarrets mindreforbrug af lønsum, afsat på Finanslovens § 12.

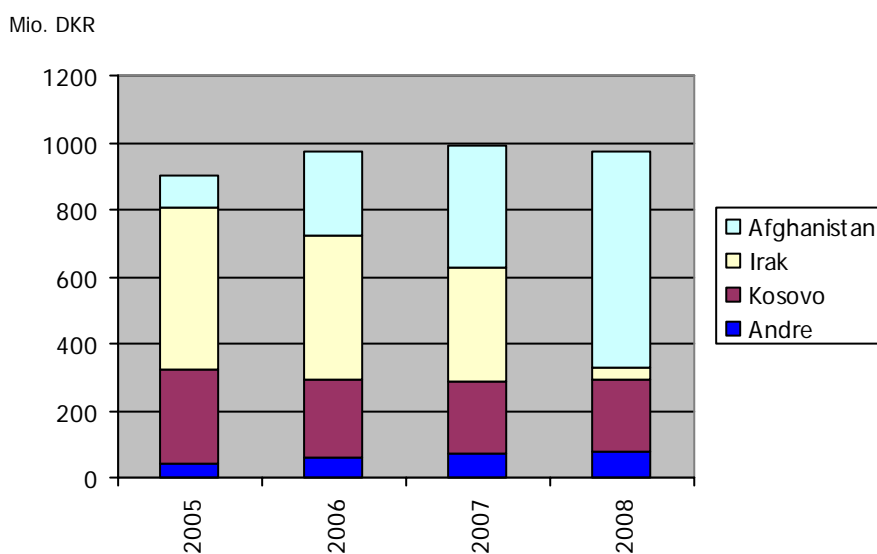
Nedenstående figur viser udviklingen i de nettomerudgifter i forbindelse med internationale operationer, der er afholdt på Finanslovens § 35. Den røde linje markerer det årlige afsatte beløb på 962 mio. kr. (i prisniveau 2008). Det skal bemærkes, at tallene for 2008 og 2009 i nedenstående figur er baseret på forsvarrets prognose for deltagelse i internationale operationer.



Figur 3.9. Udviklingen i nettomerudgifter i forbindelse med internationale operationer afholdt på §35 (prisniveau 2008)

Kilde: Forsvarsministeriet

I indeværende forligsperiode er det stigningen i de økonomiske udgifter til den igangværende operation i Afghanistan, der er den mest markante udvikling i forsvarets nettomerudgifter i forbindelse med internationale operationer. En markant stigning, der – udover at styrkebidraget er blevet større - primært skyldes de udfordrende operationsvilkår i missionen samt de forøgede omkostninger til lufttransport.



Figur 3.10. Fordelingen af nettomerudgifter på operationsområde (prisniveau 2008)

Kilde: Forsvarsministeriet

Ændrede vilkår for forsvarets internationale opgaveløsning

Forsvarets struktur skal, som tidligere nævnt, ses i sammenhæng med de opgaver, som forsvaret løser. Dermed bliver de præmisser og vilkår der lå til grund for dimensioneringen af forsvaret ved indgåelse af Aftale om forsvarets ordning 2005 - 2009 af 10. juni 2004 samt ikke mindst udviklingen af disse afgørende for beskrivelsen af forsvarets aktuelle situation. Vilkårene i forbindelse med forsvarets internationale operationer har generelt forandret sig markant siden indgåelse af indeværende forlig. Ændringerne i vilkårene skyldes primært den ændring af trus-

lernes karakter, truslernes uforudsigelighed, den højere intensitet i missionerne, det større antal af - og afstand til de internationale operationer samt den store spredning af styrkebidragene inden for de enkelte missionsområder.

Forsvarets enheder indgår i forbindelse med internationale operationer generelt i en multinational ramme, hvor interoperabilitet er afgørende for operativ succes. En indsats enhed skal samtidig kunne løse opgaver inden for alle opgavetyper, herunder skal enheder kunne virke parallelt i stabiliserings- og støtteoperationer samt indsættelse i kamp.

Truslernes karakter.

Det asymmetriske miljø, hvori forsvarets enheder bliver indsat – det være sig på land, til søs eller i luften – betyder, at truslernes karakter kan skifte fra dag til dag og fra område til område. Truslerne vil endvidere sjældent alene være rettet direkte mod enheder i kamp, men også mod sårbare enheder eller enkeltpersoner – som f.eks. enheder under forskydning i operationsområdet, under arbejde i det lokale civilsamfund, eller under ophold i lejr. Truslen mod enheder til søs kan være tilsvarende asymmetriske angreb i form af små speedbåde, der i høj hastighed udfører angreb på sårbare enheder eller enheder med høj signalværdi. Fly og helikoptere oplever den asymmetriske trussel fra især mandbårne våbensystemer, der kan gemmes blandt civilbefolkningen eller bag i en bil, hvorved truslen kan opstå meget hurtigt fra uventet kant og derfor være svære at forudsige eller nedkæmpe.

Konsekvensen af disse asymmetriske trusler er, at enheder generelt har behov for at opretholde et højt beredskab, selv i områder, der opfattes som sikre i en konventionel militær forstand. Samtidig stilles der store krav til enhedernes selvbeskyttelse overalt i missionsområdet, herun-

der også evnen til at kunne nedkæmpe eller undvige truslen, samt evnen til at skelne truslen fra det almindelige civile normalbillede.

Den forøgede intensitet i missionerne.

Danske enheder har i de senere år oplevet en forøget intensitet i operationerne. Styrkeindsættelse sker ofte i områder, hvor truslen er meget høj. Enheder må ofte løse deres opgaver under kamp, og alle typer enheder bliver udsat for beskydning, miner, vejsidebomber og andre trusler. Truslen mod udsendte styrker vil i dag typisk være til stede i hele missionsområdet. De operative krav er derfor også øget ved enheder, hvor truslen hidtil har været forudsat begrænset, f.eks. ved logistiske enheder. Samtidig viser erfaringerne, at der under en stabiliserings- og genopbygningsmission vil være områder, der bærer præg af egentlig krigslignende tilstande. Som eksempel på dette kan nævnes, at danske enheder i det sydlige Afghanistan inden for rammerne af en stabiliseringsoperation må løse deres opgaver ved kamp. Denne type opgaver og operationsmiljø har øget de operative krav til enhedernes og den enkelte soldats uddannelse, våben og udrustning. Tillige har det øget behovet for pansrede køretøjer, samt øget behovet for rådighed over højteknologiske sensorer og effektivt kommunikationsmateriel.

De skærpede operationsvilkår og den øgede trussel mod enhederne fordrer desuden ikke blot bedre materiel ved udsendte enheder, men også at enhederne før udsendelse kan træne realistisk med materiel svarende til det, de udsendes med. Samtidig er der et stigende behov for nyanskaffelser og opdateringer som følge af modstanderens udvikling af nye kapaciteter og taktikker. Der er behov for at kunne udnytte nye teknologiske muligheder for at beskytte personel og materiel generelt. Endeligt er der et behov for, at operativt materiel til uddannelsesbrug i den hjemlige struktur svarer til materiellet i operationsområdet og indeholder relevant simulationsudstyr, som kan gengive vilkårene på kamppladsen.

Konsekvensen af den forøgede intensitet og ikke mindst tilstedeværelsen af trusler i hele missionsområdet er krav om maksimal beskyttelse af personellet, herunder ved ophold i lejr og under samarbejde med civile institutioner og myndigheder. Derudover sker der en markant større nedslidning af materiellet indsat i internationale operationer i forhold anvendelsen i den hjemlige struktur, som udgør en større økonomisk udfordring end tidligere antaget.

Afstanden til- og karakteren af geografien i missionsområderne.

Danske enheder har i de seneste år været deployeret længere væk fra Danmark end tidligere. Samtidig har operationsmønstret med flere samtidige større bidrag i Kosovo, Irak, Afghanistan og Afrika samt den store geografiske spredning på især bidragene i Afghanistan oversteget det i indeværende forlig forventede operationsmønstre for hæren, der var forudset til to større geografisk adskilte missioner. Det har ikke mindst kunnet mærkes på områder som kommunikation, logistik, ingeniører og militærpoliti, idet der er behov for sådanne specialer ved alle spredte enheder. Dette har medført en række strukturelle flaskehalse, der viser sig ved, at strukturen er på specifikke områder for lille i forhold til de faktiske opgaver, hvorved belastningen på personel og materiel bliver større end forudset. Den øgede spredning af de udsendte bidrag, kombineret med manglende eller dårlig infrastruktur i missionsområderne har desuden medført større behov for investeringer til lejre og logistik.

Den øgede spredning af forsvarets internationale engagement har samtidig medført en øget efterspørgsel på især lufttransportstøtte, der i de seneste år har opereret fra internationale lufthavne, etablerede baser i missionsområdet og fra primitive grusbaner. Der er således både efterspørgsel efter strategisk transportkapacitet og for taktiske transportfly, der kan lande på primitive landingspladser samt efterspørgsel efter kapacitet til at oprette og drive sådanne lan-

dingspladser. Forsyningstjenesten og evnen til at få forsyningerne videre i operationsområdet har flere gange vist sig at være en dimensionerende faktor for operationer.

Konsekvenser af dette har været en større belastning af transportflysstrukturen samt sø- og landbaserede logistiske enheder. Derudover har transportflyskapacitetens evne til at kunne operere fra primitive flybaser, hvor dele af den lokale infrastruktur skal etableres ved styrkernes foranstaltning været meget efterspurgt.

Generelt medfører indsættelse af danske styrkebidrag i f.eks. Afrika, Mellemøsten og Asien også, at danske enheder indsættes under stærkt varierede geografiske og klimatiske forhold. Indsættelserne i klimazoner og terræn, der afviger væsentligt fra danske forhold, har medført behov for at modificere og nyanskaffe materiel, der kan tåle ekstreme påvirkninger fra varme, kulde, bjerge, stenørken, marskområder mv.

4. KAPITEL

TEKNOLOGI OG MATERIEL

Indledning

Dette kapitel giver en generel beskrivelse af materielanskaffelser til forsvaret, den teknologiske udvikling og forsvarets aktuelle materielsituation, herunder mangler på bl.a. reservedele, ammunition, drivmidler og uddannelsesmateriel. Beskrivelsen af forsvarets materielsituation bygger bl.a. på rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets materiel 2007", der indgår som bilag til kommissionsberetningen. I forbindelse med den generelle gennemgang af forsvarets aktuelle materielstatus beskrives F-16 kampflyet specifikt inklusiv en vurdering af levetiden. Kapitlet slutes af med at sammenligne det økonomiske niveau for danske materielanskaffelser i forhold til andre europæiske lande og NATO's målsætning, samt beskrive dansk forsvarsindustri og forsvarssamarbejde.

Kapitlet beskriver, hvorledes de ændrede operationsvilkår i internationale operationer påvirker materielsituationen. Kapitlet belyser overordnet det aktuelle ressourceforbrug på materielområdet, såvel som der gives en vurdering af det fremtidige ressourcemæssige behov på materielområdet.

Der indgår to kerneelementer i forsvarets evne til effektivt, sikkert og succesfuldt at kunne løse pålagte opgaver: Personel og materiel. Det ene fungerer ikke uden det andet. Da forsvaret, som beskrevet i kapitel 2, skal kunne løse opgaver over hele konfliktspektret stiller dette endvidere særlige krav – både til personel og materiel.

Da det operative miljø i internationale operationer er blevet mere komplekst og krævende, har det haft en direkte indvirkning på forsvarets behov for nyt materiel samt forbrug af reservedele og slid på eksisterende materiel.

Nye kampmetoder fra modstandere betyder, at forsvaret skal være rede til at tilpasse sig, herunder i forhold til uddannelse af soldater og besætninger samt i forhold til materiel. Deltagelse i internationale operationer igennem de seneste år har vist, at netop behovet for hurtig anskaffelse og indfasning af materiel er nødvendig for at løse opgaverne på forsvarlig vis. Prisen for ikke at kunne følge med udviklingen teknologisk og materielmæssigt kan i yderste konsekvens være tab af menneskeliv.

Generelt om materielanskaffelser til forsvaret

Forsvarets, herunder hjemmeværnets, behov for større materielanskaffelser samt opdatering og levetidsforlængelse af materiellet vurderes løbende. Planlægningen for den materielmæssige udvikling i forsvaret baseres bl.a. på de nationale og internationale opgaver, som forsvaret skal kunne løse, og under hensyn til de teknologiske og økonomiske muligheder. Det er målet, at forsvaret kan levere helstøbt og relevante kapaciteter til den operative opgaveløsning, globalt og i hele konfliktspektret.

En politisk aftale om forsvaret indeholder traditionelt set en materielinvesteringsplan. Denne er udtryk for de materielmæssige behov, der på indgåelsestidspunktet ses at være i relation til anskaffelse af materiel inden for den aftalte økonomiske ramme. I den indeværende aftale om forsvarets ordning er der af større materielanskaffelser aftalt anskaffelse af bl.a. infanterikampkøretøjer, opklaringskøretøjer, pansrede patruljekøretøjer, bjærgningssystemer, ingeniørmateri-

el, tre patruljeskibe, et transportfly (C-130J Hercules) og fem marinehjemmeværnsfartøjer af 900 klassen.

En række faktorer, herunder ændrede opgaver, ændret operativt miljø og effektførøgelse ved nyt materiel, vil kunne begrunde, at nyt materiel skal anskaffes, og eksisterende materiel udfases eller opdateres.

Forsvarets planlægning for større materielanskaffelser omfatter bl.a. fastlæggelse af operative og tekniske krav til det enkelte materielsystem under hensyntagen til de konkrete tekniske og økonomiske muligheder. Materiellet skal optimalt set kunne anvendes til en så bred vifte af opgaver som muligt, herunder nationale opgaver, internationale operationer samt kollektive forsvarsopgaver i NATO-regi.

Som en konsekvens af at mange større materielanskaffelser kan være for store for et enkelt land, blev der i forbindelse med gennemførelsen af Prague Capabilities Commitment (PCC) processen i NATO undersøgt muligheden for at gennemføre disse projekter som multinationale projekter. Selve PCC processen er nu afsluttet, og de projekter, eksempelvis lufttankning og luftbåren overvågning, der ikke er afsluttet, forsøges gennemført som selvstændige projekter i NATO.

Kan de tekniske og operative krav opfyldes ved levetidsforlængelse eller modifikation af allerede eksisterende materiel, gennemføres dette, såfremt det er billigere end en nyanskaffelse - alle forhold taget i betragtning. Som hovedregel søges materielsystemer, der allerede er "hyldevarer", det vil sige færdigudviklede og i produktion, anskaffet. Dette forøger endvidere samarbejds mulighederne i internationale operationer. Tilsvarende gør sig gældende, når anskaffelser

gennemføres som fællesanskaffelser med andre lande. Egentlige udviklingsprojekter kan dog tilføre fordele, såfremt der skal opnås teknologiske fordele, f.eks. i forhold til øget beskyttelse mod vejsidebomber eller andre fordele såsom det tætte samarbejde med leverandørerne, der har resulteret i de fleksible støtteskibe og er videreført i forhold til de kommende fregatter.

Forsvarets opgaveløsning - operationernes og operationsvilkårenes indflydelse på materielområdet

Forsvarets operative virksomhed omfatter bl.a. internationale operationer i en global ramme og nationale operationer inden for hele rigsfællesskabets område, hvilket fordrer materielkapaciteter til løsning af opgaver både internationalt og nationalt. Alle forsvarets kapaciteter bør som følge heraf som udgangspunkt kunne anvendes både uden for landets grænser og i en national opgaveløsning.

Forsvarets nationale opgaver omfatter aktiviteter fra suverænitethåndhævelse over eftersøgnings- og redningsopgaver til specifikke årstids- eller situationsafhængige opgaver i hele rigsfællesskabet. Fælles for de nationale opgaver er, at de typisk er veldefinerede, foregår i et kendt miljø og ofte indgår som en del af forsvarets langtidsplanlægning. Det betyder, at forsvarets og hjemmeværnets indsættelse i nationale opgaver for så vidt angår antallet af enheder, beredskab og dermed materiellets anvendelsesgrad er relativ forudsigelig. Nationale opgaver kan diktere særlige krav til materiellet, hvilket især gør sig gældende for det materiel, der anvendes i det nordatlantiske område, hvor de ofte ekstreme klimatiske forhold stiller særlige krav til materiellet. Interoperabilitet med øvrige aktører er også nationalt en forudsætning for smidig og effektiv opgaveløsning.

Som det er beskrevet i de foregående kapitler, så er forsvaret struktureret til at kunne indsætte operative kapaciteter globalt i det fulde opgavespektrum. Netop evnen til at kunne deltage i det fulde opgavespektrum har betydning for det materiel, som forsvaret råder over eller skal anskaffe. Til alle opgaver, herunder især i relation til deltagelse i internationale operationer, har forsvarets enheder behov for godt og moderne materiel, så personalet beskyttes bedst muligt, og der gives mulighed for en effektiv opgaveløsning.

De markante ændringer i vilkårene for forsvarets internationale engagement igennem de seneste år har haft en afsmittende effekt på hele materielområdet, herunder på behovet for nyt materiel, behovet for klimamodificering, modernisering og opdatering af eksisterende materiel, på nedslidningen af materiellet, på forbrug af reservedele og ammunition samt på behovet for materiel til uddannelse og træning.

Materiellets interoperabilitet, det vil sige materiellets mulighed for at virke sammen med andre landes materiel, især andre NATO-landes, er en særlig vigtig faktor. Specielt i internationale operationer indsættes danske enheder i større, multinationale rammer, hvor flere værn deltager. Det medfører stadig større krav til interoperabilitet, herunder evnen til teknologisk at kunne samarbejde på tværs af nationer og værn. Høj grad af interoperabilitet er med til at øge beskyttelsen af personalet og muliggøre en effektiv opgaveløsning.

For hele opgavespekteret, nationalt og internationalt, gælder det, at den igangværende udvikling vedrørende netværksbaserede operationer³³ fremadrettet vil have væsentlig indflydelse for forsvarets struktur og opgaveløsning, og dermed også for materiellet. Udviklingen vedrørende

³³ Netværksbaserede operationer (forkortet NBO) er en betegnelse for at operationer gennemføres i et miljø, hvor sensorer, beslutningstagere og våbensystemer knyttes sammen i informationsnetværk på tværs af niveauer og værnsopdeling mv.mv. Netværksbaserede operationer har bl.a. til formål at nedsætte reaktionstiden, det vil sige tiden fra erkendelse til handling.

netværksbaserede operationer fordrer, at forsvarets eksisterende kapaciteter skal kunne indgå i informationsnetværk, og at nyanskaffelser skal kunne kobles til relevante informationsnetværk. Forsvaret følger på dette område udviklingen i NATO, Storbritannien og USA for dels at sikre, at Danmark fortsat kan fungere som relevant samarbejdspartner, dels for at undgå risici ved udvikling af prototyper, der viser sig forkerte eller uforholdsmæssig dyre.

Den teknologiske udvikling

Generel udvikling

Den generelle teknologiske udvikling indebærer, at den operative forældelse af materielsystemer sker hurtigere, bl.a. fordi forsvarets materiel i stigende omfang baseres på civile produkter, der udvikles og forældes i hastigt tempo. Dette kan afføde behov for nye materielkapaciteter i forsvaret, ligesom der hyppigere end tidligere kan være behov for erstatning eller opdatering af forsvarets materiel.

Informationsteknologi og interoperabilitet

Hvorledes informationsteknologien reelt vil udvikle sig er vanskelig at forudsige pga. de kvantespring, der ofte sker på dette område. Den teknologiske udvikling nødvendiggør, at materielgenstande er forberedt til opdateringer for så vidt angår informationsteknologi. Det er derfor muligt, at der i perioden frem mod 2025 vil være behov for flere og hyppigere opdateringer af forsvarets materielsystemer, primært i relation til våbensystemer, kommunikationsmidler og sensorer. Egentlige systemplatforme³⁴ vil forventeligt have en længere levetid, bl.a. fordi nye materielsystemer som udgangspunkt vil være forudset at skulle opdateres løbende.

³⁴ En systemplatform er en materielgenstand, hvorpå der kan monteres f.eks. våbensystemer, sensorer, kommunikationsudstyr mv. En systemplatform kan f.eks. være et skib, et fly eller en pansret mandskabs-

En generel hovedretning i civil og militær informationsteknologi er interoperabilitet mellem systemer gennem samling af hidtidig adskilte netværk samt anvendelse af web-teknologi til formidling af informationer.

Såfremt militær tilpasning af civil teknologi er nødvendig, bør denne tilpasning udføres i samarbejde med koalitions partnere, herunder NATO, således at muligheden for interoperabilitet maksimeres og effektiviseres bedst muligt. Dette gøres bl.a. ved anvendelse af fælles standarder. Specifikke danske tilpasninger bør som udgangspunkt undgås, idet denne tilpasning ellers skal gentages ved efterfølgende opgraderinger.

Improviserede våben

Især improviserede våben udgør en trussel mod udsendte enheder. Improviserede våben anvendes typisk mod mål og styrker på jorden, men angreb mod skibe og fly er også forekommet. Disse nye trusler i det operative miljø, der desværre har medført tab og tilskadekomst blandt udsendte styrker, søges imødegået via nye modmidler. Modmidler mod improviserede bomber og andre nyudviklede våben er typisk ikke hyldevarer, men skal udvikles – og dette inden for kort tid. Derfor er modmidlerne generelt dyre i anskaffelse. Men hurtig udvikling og implementering af systemer mod improviserede bomber mv. er nødvendig for at sikre de udsendte enheder bedst muligt. Modmidlerne omfatter såvel aktive som passive systemer, herunder sensorer, således at egne styrker bl.a. sikres via overvågning af planlagte ruter samt varsling.

vogn. Selve systemplatformen består af nogle hovedelementer, herunder fremdrivningssystem (motor) og konstruktionsmateriale.

Den tid, der er til rådighed til at gennemføre ændringer og tilpasninger af eksisterende materielkapaciteter, forventes reduceret, primært pga. den risiko, som soldaterne vil være udsat for ved at være ubeskyttet i længere tid.

Beskyttelse og sikring af soldater og materiel

Beskyttelse af egne soldater og besætninger omfatter både aktive og passive elementer. Egenbeskyttelse kan f.eks. ske ved brug af bemandede eller ubemandede overvågningskapaciteter, således at en eventuel trussel kan erkendes og dermed undgås eller elimineres.

Passiv sikring af køretøjer kan ske ved hjælp af ekstra pansring, men kan have som konsekvens, at nuværende køretøjstyper må udskiftes, fordi de ikke kan bære vægten. Der er også aktive beskyttelsesmetoder til køretøjer under udvikling, hvor indkommende trusler i form af granater, missiler mv. detekteres af sensorer, der aktiverer et modmiddel, som aktivt nedkæmper den indkommende trussel. Beskyttelsen kan naturligvis også være en kombination af aktivt og passivt panser.

Sikring mod angreb fra våben, der benytter elektronik i angrebsøjemed, kan opnås via brugen af elektroniske modmidler, f.eks. støjsendere, hvilket gælder for udstyr til både fly, skibe, køretøjer og enkeltmand.

Den passive sikring af den enkelte soldat sker bl.a. via beskyttelsesudrustning, uniform og enkeltmandsoppakning. Aktiv egensikring opnås bl.a. via egentlige våbensystemer, herunder våben til enkeltmand, køretøjer og større systemplatforme.

Endelig er kendskab til situationen på kamppladsen en forudsætning for beskyttelse, herunder for beskyttelse mod beskydning fra egne enheder. Situationen på kamppladsen, herunder placering af egne enheder og soldater, formidles via informationsnetværk. Derfor er evnen til at kunne indgå i netværksbaserede operationer et vigtigt aspekt af egensikring. Dette afføder krav om kommunikationsmidler og informationssystemer, der kan indgå i samlede netværksbaserede operationer.

Ingen af de oven for nævnte elementer i egenbeskyttelse gør det alene. Det er kombinationen af at råde over de samlede tidssvarende muligheder, passive og aktive, der optimerer beskyttelsesgraden mest muligt.

Det skal bemærkes, at materielmæssige løsninger på nye trusler ikke i alle tilfælde er den eneste mulige, eller rigtige, løsning. Evaluering og justering af måden, hvorpå forsvarets materiel anvendes, indgår også i forbindelse med tilpasningen til nye trusler. På denne måde opsamler forsvaret løbende erfaringer fra udførte og igangværende operationer, således at procedurer og uddannelse kan justeres og videreudvikles til det aktuelle og forventede fremtidige operationsmiljø. En tilsvarende studie- og udviklingsvirksomhed foregår i NATO-regi, hvortil Danmark også bidrager og henter erfaringer fra.

Forsvar mod angreb fra morterer, raketter og artilleri

Styrker indsat i internationale operationer har i de senere år været udsat for et stigende antal angreb fra morterer og raketter. Som en konsekvens heraf har såvel NATO som USA de seneste år arbejdet på at belyse hvilke forholdsregler – aktive og passive – der kan iværksættes for at imødegå angreb med raketter, artilleri og morterer (Rockets, Artillery and Mortar, forkortet RAM). Udmøntningen er koncept for modforholdsregler, benævnt C-RAM (Counter-RAM), hvor

der dels varsles mod angreb fra raketter, artilleri og morterer, typisk ved hjælp af radar eller akustisk udstyr, dels kan indkommende granater og raketter nedskydes med kanoner eller missiler. Såvel koncepter som modforholdsregler er for nærværende på et relativt tidligt udviklingsstade. Der forventes en betydelig udvikling i relation hertil i de kommende år.

Ballistiske missiler og krydsermissiler

Ballistiske missiler og krydsermissiler er også inde i en væsentlig udviklingsfase. Missiler udvikles stadig og bliver mere intelligente og fleksible, både hvad angår navigation, evnen til at finde og ramme målet samt undgå modmidler. De mest moderne missiler har efterhånden opnået en sådan hastighed og fleksibilitet i angrebsprofil, at bekæmpelse og ødelæggelse af disse er blevet yderst vanskelig. Denne udvikling forventes at fortsætte frem mod 2025. Derfor må der generelt forventes at ske en international stigning i investeringer til nye taktiske koncepter samt våbensystemer, der effektivt kan bekæmpe disse missiler.

Jord-til-luft missiler udvikles fortsat, bl.a. for at imødegå den stigende trussel fra diverse varianter af ubemandede fly, krydsermissiler og ballistiske mellemdistancemissiler.

Radartechnologi og sensornetværk

Udviklingen i radartechnologi og sensornetværk er grundlaget for overvågnings- og rekognosceringskapaciteter. Anvendelse af sensornetværk med mange tilknyttede sensorer vil samlet forbedre muligheden for erkendelse og identifikation af mål. Den nyeste generation af radarer benævnes Active Electronically Scanned Array radar (AESA radar). AESA radaren er en multifunktionsradarer, der kan anvendes til bl.a. overvågning, målfølgning og elektronisk krigsførelse. Den kan være landbaseret, fly- og skibsbåren. Multifunktionsradarer vil endvidere kunne

anvendes i forbindelse med løsning af opgaver som overvågning af søterritoriet, havmiljøovervågning og eftersøgnings- og redningstjeneste. I den forbindelse ses satellitbaserede systemer tillige at kunne finde anvendelse.

Indtil nu har AESA-radarer været så store, at de skulle bæres af store fly eller skibe. Imidlertid betyder den teknologiske udvikling, at de nu har fået en størrelse, så de også kan bæres af mindre platforme, herunder kampfly, der dermed opnår en markant forbedret evne til at overvåge stor land-, luft- og havområder og bekæmpe mål til lands, til vands og i luften. I kraft af bl.a. AESA-radaren vil fremtidige kampfly antage karakter af fleksible flerformåls platforme med væsentlige bredere anvendelsesmuligheder end hidtil, herunder med hensyn til overvågning og efterretningsindhentning.

Informations- og kommunikationsteknologi

Informations- og kommunikationsteknologi er en sammensmeltning af tidligere teknologier, som varetager data- og informationsoverførsel mellem mennesker, mennesker til computere og mellem computere. Altså både overførsel af skrift og tale mellem mennesker, men også dataoverførsel fra system til system, eksempelvis bankvæsen til skattevæsen.

Informations- og kommunikationsteknologi skaber mange muligheder – negative og positive. På skyggesiden kan nævnes anvendelse til kommunikation og koordination for bl.a. grænseoverskridende kriminalitet og terrororganisationer, efterretningsindhentning mod danske myndigheder af et bredt spektrum af aktører samt en række andre ulovligheder, herunder specielt risiko for uretmæssig adgang til netværk. Af positive aspekter kan nævnes kommunikation i bred forstand, mulighed for global handel med varer og serviceydelser, økonomiske transaktioner på alle niveauer og døgnåbent for individets kontakt med essentielle institutioner i samfundet.

Danmark, herunder dansk forsvar, er som højteknologisk samfund mere sårbar over for angreb i cyberspace end mindre teknologisk udviklede samfund.

Cyberspace er også et militært kamprum, der får voksende betydning. Dette skyldes ikke mindst den voksende afhængighed af informations- og kommunikationssystemer, både i samfundet generelt og i forsvaret specifikt. Angreb mod dansk forsvar i cyberspace behøver ikke nødvendigvis være mod egentlige våbensystemer. Et angreb kunne også rettes mod f.eks. forsvarets administrations- og management systemer, herunder DeMars.

Cyberspace kan også benyttes til at sikre eget personel i forbindelse med operationer. F.eks. kan en modstanders luftforsvarssystemer lammes via angreb på modstanderens informations- og kommunikationssystemer.

Rapport fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007"

Som en del af forberedelserne til en politisk aftale om forsvarets ordning efter 2009 nedsatte Forsvarsministeriet den 1. oktober 2007 "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007".

Udvalget bestod af repræsentanter fra Forsvarsministeriet, forsvaret og hjemmeværnet, og opgaven var at foretage en vurdering af levetiden for forsvarets materielssystemer og hovedmaterielgenstande med udgangspunkt i forsvarets aktuelle materielsituation, materielanskaffelsesprojekter indeholdt i aftale om forsvarets ordning 2005-2009, den teknologiske udvikling, samt det stigende, internationale engagement.

Udvalget afleverede sin rapport til Forsvarsministeriet den 16. maj 2008. Rapporten blev umiddelbart herefter sendt til Forsvarskommissionens medlemmer. Rapporten er vedlagt som bilagsbind 1 til beretningen.

Rapporten fra "Udvalget vedrørende forsvarets materiel 2007" indgår som bilag til kommissionsberetningen.

Rapporten udgør et væsentligt grundlag for kommissionens belysning af status for forsvarets og hjemmeværnets materiel. I vurderingen af status for forsvarets og hjemmeværnets materiel indgår forhold vedrørende materiellets operative anvendelse, den operative anvendelsesgrad (det vil sige nedslidningen af materiellet), samt den forventede operative, tekniske og økonomiske levetid.

Teknisk levetid

Et materielsystems tekniske levetid er den periode, hvor det rent teknisk er muligt at holde systemet i drift. Et materielsystem anses således for teknisk forældet, når det af tekniske årsager ikke er muligt at holde det i drift eller opnå en acceptabel operativ rådighed på grund af f.eks. stigende fejlrat, manglende mulighed for at skaffe reservedele, manglende mulighed for at gennemføre modifikationer mv.

For de fleste materielsystemer er der ikke fastsat nogen bestemt teknisk levetid. For nogle materielsystemer, eller delkomponenter af disse, er den tekniske levetid dog fastsat af leverandøren på baggrund af en sikkerhedsmæssig maksimal driftstid eller anvendelse. Dette gælder f.eks. for fly. For alle systemer gælder dog, at anvendelse og operationsvilkår, herunder f.eks. de klimatiske og geografiske forhold, har en stor betydning for den tekniske levetid, idet en

hyppig anvendelse under ekstreme klimatiske forhold generelt vil betyde en større nedslidning af materiellet og dermed også en mindre teknisk levetid, eksempelvis på grund af stigende fejlrater.

En særlig form for teknisk forældelse er miljømæssig forældelse, hvor materielsystemet ikke længere overholder gældende miljøregler, og ikke af tekniske eller økonomiske årsager kan modificeres, så disse regler kan opfyldes.

Den tekniske levetid kan undertiden øges ved en levetidsforlængelse, der forbedrer materielsystemets tekniske tilstand og øger den af leverandøren fastsatte maksimale driftstid. En betingelse for at gennemføre en levetidsforlængelse er, at materiellet besidder det tilstrækkelige, tekniske udviklingspotentiale.

Operativ levetid

Et materielsystems operative levetid er den tid, hvor systemet med hensyn til effekt og ydeevne bidrager effektivt til løsning af den stillede opgave.

Et materielsystem anses således for operativt forældet, hvis det på grund af manglende operativ effekt eller ydeevne, herunder f.eks. også beskyttelsesgrad, ikke bidrager tilstrækkeligt til løsningen af den stillede opgave. Materiellets evne til at indgå i rammerne af netværksbaserede operationer er tillige en af de parametre, der indgår i vurderingen af operativ levetid.

Den operative levetid for et materielsystem afhænger af udviklingen i de operationsvilkår, som systemet indsættes i. Da operationsvilkårene specielt i internationale operationer kan være me-

get dynamiske, betyder det, at et materielsystem inden for et kort tidsrum kan blive operativt forældet, f.eks. hvis ændrede operationsvilkår tilsiger en anden beskyttelsesgrad.

Den operative levetid for materielsystemer kan eventuelt øges ved at gennemføre en større samlet opdatering og/eller løbende mindre modifikationer og opdateringer i systemets levetid. De dynamiske operationsvilkår og f.eks. et stort islæt af softwarebaserede komponenter betyder, at det for en række materielsystemer er nødvendigt med en løbende opdatering, for at disse ikke skal blive operativt forældede. En betingelse for at gennemføre et større opdateringsprogram er, at materiellet besidder det tilstrækkelige tekniske udviklingspotentiale.

Økonomisk levetid

Et materielsystems økonomiske levetid er den tid, hvor det rent økonomisk lønner sig at holde systemet i drift.

Et materielsystem anses således for økonomisk urentabelt, hvis enten driften af et eksisterende system er så meget dyrere end drift af et nyt og mere tidssvarende system, at udgifterne i forbindelse med en nyanskaffelse kan udlignes inden for en rimelig periode, eller hvis den operative ydeevne og effekt af et materielsystem ikke står mål med de udgifter, der er forbundet med driften af systemet.

For mindre komplicerede materielsystemer vil driften af et nyt system normalt være mindre ressourcekrævende end for et eksisterende system af tilsvarende type, hvorimod tendensen for nye mere komplicerede materielsystemer er modsatrettet. Nye komplicerede materielsystemer medfører i mange tilfælde forøgede driftsudgifter på grund af en række forhold som f.eks. stør-

re kompleksitet herunder et større antal komponenter, dyrere reservedele, nødvendigheden af løbende softwareopdateringer mv.

Som nævnt under teknisk og operativ levetid kan en opdatering eller levetidsforlængelse eventuelt anvendes til at afhjælpe, at et materielssystem bliver operativt eller teknisk forældet. Økonomiske hensyn har også i den forbindelse stor betydning, idet opdatering eller levetidsforlængelse af et eksisterende system ofte anvendes i stedet for en indledningsvis meget omkostningstung nyanskaffelse. Restlevetiden efter gennemførelsen af en levetidsforlængelse vil dog oftest være kortere end for nyt materiel.

Kapacitetsbeskrivelserne i rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007"

Kapacitetsbeskrivelserne i rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007" vurderer levetiden for hvert område over perioden 2010-2030. Afsluttende foretages en samlet afvejning af kapacitetens levetid angivet med årstal for skiftene mellem "tilfredsstillende" (er operativt, teknisk og økonomisk i stand til at varetage en operativ funktion), "mindre tilfredsstillende" (er operativt, teknisk og økonomisk i stand til at varetage en reduceret operativ funktion) og "ikke tilfredsstillende" (er af operative, tekniske og økonomiske årsager ikke i stand til at varetage en operativ funktion).

De detaljerede kapacitetsbeskrivelser fremgår af rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets materiel 2007", hvorfor de ikke er medtaget i nærværende kapitel. Eneste undtagelse er beskrivelsen af de danske F-16 kampfly. Da Forsvarskommissionen jævnfør kommissoriet skal overveje spørgsmålet om eventuel erstatningsanskaffelse for forsvarets nuværende F-16 fly, er nedenfor gengivet beskrivelsen i rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets materiel 2007" af de danske F-16 kampfly og vurderingen af deres levetid. Det bemærkes, at der i øjeblikket pågår

et nærmere analysearbejde i forsvaret og i en tværministeriel arbejdsgruppe vedrørende eventuel erstatningsanskaffelse for forsvarets nuværende F-16 fly, herunder eventuel levetidsforlængelse af et antal af de nuværende F-16 fly, med henblik på, at resultatet kan indgå som en del af regeringens samlede beslutningsgrundlag for eventuel anskaffelse af nye kampfly, som forudses fremlagt i 1. halvår 2009. Beslutningsgrundlaget baseres på flere faktorer, der bl.a. omfatter både politiske, økonomiske og militærfaglige forhold.

Beskrivelse af de danske F-16 kampfly³⁵

Anskaffelsen af F-16 Fighting Falcon kampfly

Forsvarets F-16 anskaffelse omfattede 58 fly, der blev leveret over en treårs periode fra januar 1980. Anskaffelse af yderligere 12 F-16 fly, det såkaldte "Follow-on Buy", blev besluttet i 1985. Første fly af denne serie ankom i december 1989. Danmark har efterfølgende anskaffet yderligere henholdsvis tre og fire brugte F-16 fly fra det amerikanske flyvevåben³⁶. Den samlede F-16 anskaffelse omfatter således i alt 77 fly.

Havarier og strukturtilpasninger for F-16

I perioden 1983-2001 har forsvaret mistet ni fly som følge af havarier, og ved strukturtilpasningen i forbindelse nuværende forsvarsforlig, hvor F-16 strukturen blev reduceret til 48 operative

³⁵ Beskrivelsen er en gengivelse af afsnittet vedrørende de danske F-16 kampfly i rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007", kapitel 2, side 151 til 155, idet der i gengivelsen her er indsat underoverskrifter. Gengivelsen fortsætter frem til afsnittet "Status på F-16 flådens flyvetimer".

³⁶ Som supplement til oplysningerne i rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007" kan det oplyses, at anskaffelsen af de supplerende syv F-16 fly skete i 1990'erne med det formål at kompensere for allerede indtrufne og forventede tab i forbindelse med daglige operationer. De tre første fly var stadig i drift i US Air National Guard på anskaffelsestidspunktet. De resterende fire fly havde US Air Force allerede udfaset og konserveret, såfremt der måtte blive behov for at indfase flyene i operativ drift igen. De seks af F-16 flyene var ensædede fly (F-16A), imens et enkelt var et tosædet F-16 fly (F-16B). Alle flyene var F-16 block 15 udgaven fra produktionsårene 1982 og 1983 (det tosædede fly var dog fra 1980).

kampfly, blev seks fly udfaset. Som led i strukturtilpasningen blev der udarbejdet en egentlig udfasningsplan for de nuværende 62 F-16 kampfly, der gradvis reducerer antallet af kampfly til 48 under hensyntagen til tabsrate, restlevetid og planlagte modifikationsprogrammer. Forsvarets 48 operative kampfly er alle placeret ved Fighter Wing Skrydstrup.



Beskrivelse af F-16 flyet

F-16 Fighting Falcon er et "multi-rolle" kampfly. Det betyder, at det kan udføre en række forskellige opgaver og missionstyper mod såvel luft- som overflademål, og de danske F-16 fly kan gennemføre hovedparten af de kategorier af luftoperationer, der er muligt at gennemføre med kampfly.

F-16 flåden er sammensat af henholdsvis 38 block 15 fly og 24 block 10 fly. Af disse er 13 fly tosædede. Den væsentligste forskel mellem block 10 og block 15 konfigurationerne er, at block 10 flyene ikke kan bære laserdesigneringsudstyr til understøttelse af indsats med laserstyrede præcisionsvåben, og endvidere har begrænsninger med hensyn til vingernes kapacitet at bære

avancerede våbentyper som Advanced Medium Range Air-to-Air Missile (AMRAAM) og luftforsvarsmissilet AIM-9X Sidewinder.

Forskellen mellem de to versioner øges i takt med den teknologiske og operative udvikling, hvor nye våbentyper og større vægt på offensive missioner medfører ændret krav til den operative uddannelse af piloter. I praksis betyder det, at hovedparten af den offensive og dele af den defensive træning samt deltagelse i internationale operationer alene gennemføres med block 15 fly. Block 10 flyene anvendes primært til den indledende omskoling af piloter, træning af de grundlæggende operative færdigheder og til det nationale afvisningsberedskab. Forskellen mellem de to versioner medfører øget anvendelse og derved nedslidning af block 15 flyene. Block 10 flyene kan ombygges til en block 15 lignende konfiguration, hvis der opstår levetidsproblemer for block 15 flyene.

Gennemførte opdateringsprogrammer

De danske F-16 fly er moderniseret til Mid Life Update standard (M1) sidst i halvfemserne, og opdateres fortsat efter programmer, som benævnes M2 til M6, så de teknologisk kan løse relevante kampflyopgaver, som f.eks. netværksbaserede operationer, præcisions bombing og effektiv selvbeskyttelse. Opdateringerne gennemføres i samarbejde med europæiske F-16 brugere og det amerikanske flyvevåben. I øjeblikket er 24 fly moderniseret til M4-standard, og øvrige fly er opdateret til M2 konfigurationen. M5 opdateringen indledes i 2008, og M6 opdateringen blev godkendt ved aktstykke i januar 2008 og forventes påbegyndt i 2012.

Opdateringsprogram M4

Opdateringsprogram M4 omfatter:

- Indførelse af hjelmmonteret sigtesystem
- Kapacitet til netværksbaserede operationer (LINK-16)
- Night vision goggles³⁷ kapabilitet
- Luftforsvarsmissil AIM-9X Sidewinder kapabilitet
- Joint Direct Attack Munition (JDAM³⁸) kapabilitet.
- Styrket anvendelse af GPS-styrede våben, så det blev muligt at anvende våben, der både styres med GPS og laser, hvilket sikrer stor præcision i våbenafleveringen.

Konstruktionsmæssige forbedringer

I forbindelse med gennemførelsen af de kombinerede opdateringsprogrammer gennemføres af logistiske årsager også et betydeligt strukturforbedringsprogram til imødegåelse af flere erkendte problemområder på flyet. Den operative og teknologiske udvikling betyder, at F-16 flyet belastes langt mere end det er designet til. De operative opgaver og det daglige træningsmønster kræver langt tungere konfigurationer og operationer med andre flyveprofiler end oprindeligt tænkt for flyet.

Begge dele belaster flyets struktur, og vil resultere i revnedannelser i krop og vinger, der over tid vil medføre en øget vedligeholdelsesopgave og i enkelte tilfælde et flyvesikkerhedsmæssigt problem. Det nuværende program vedrører selve flykroppen. Der er planlagt et vingeprogram i perioden 2010-2013 til at afhjælpe levetidsproblemerne i vingerne. Yderligere kan der blive behov for, at enkelte block 15 fly gennemgår et mindre strukturprogram sidst i perioden. Det samlede strukturprogram skal sikre, at det enkelte block 15 fly kan holde til en samlet flyvetidsbelastning på ca. 6.500 flyvetimer.

³⁷ Intelligent lysforstærkningsbrille til brug under natflyvning.

³⁸ GPS (Global Positioning System) styring til bomber.



Billedet herover viser revnedannelse ud for flyets cockpit, hvor udbedring kræver udskiftning af strukturdelen.

Opdateringsprogram M5 og M6

M5 og M6 programmet er planlagt gennemført på de 38 block 15 fly, og omfatter følgende:

Opdateringsprogram M5:

- Tilpasning til udviklingen i GPS satellitnavigation
- Udbygning af præcisionsvåbenkapacitet, herunder mulighed for anvendelse af langtrækkende luft-til-jord våben herunder det amerikanske Joint Air-to-Surface Standoff Missile (JASSM)
- Udbygning af kapaciteten for netværksbaserede operationer
- Udbygning af flyets selvbeskyttelseskapacitet
- Forberedelse til den fremtidige udvikling på identifikationsområdet
- Overgang til mere effektiv computerbaseret missionsplanlægning i form af Joint Mission Planning System

Opdateringsprogram M6:

- Indførelse af IFF Mode 5 identifikationsevne
- Udbygning af LINK-16 funktioner
- Forberedelse til anvendelse af nye præcisionsstyrede våbentyper
- Forbedring af allerede indførte funktionaliteter

Våbensystemer og opgaver for F-16

Forsvaret råder over alsidige våbensystemer til F-16, der bidrager til den operative fleksibilitet i både luftforsvarsrollen og mod jordmål. I luftforsvarsmissilerne anvendes radar- og infrarøde sensorer som styring, mens de præcisionsstyrede våben mod jordmål benytter enten GPS, infrarød eller laserstyring.

Flyets systemer kombineret med de til rådighed værende våben sikrer en fleksibel evne til levering af en netop tilstrækkelig våbeneffekt med minimal risiko for følgeskader på civile og øvrige omgivelser.

I luftforsvarsrollen anvendes flyet til suverænitetshævdelse og afvisningsoperationer af dansk luftrum samt lejlighedsvis i andre NATO-lande. Danske F-16 fly har således deltaget i hævdelsen af suveræniteten i luftrummet over de baltiske lande³⁹. F-16 har desuden været anvendt i internationale operationer i denne rolle i bl.a. Kosovo. Flyet anvendes også til at beskytte store formationer af fly i offensive operationer.

³⁹ Ved Folketingsbeslutning B 35 af 9. december 2008, "Forslag til folketingsbeslutning om dansk styrkebidrag til NATO's rotationsordning til overvågning og afvisningsberedskab i islandsk luftrum som led i NATO's integrerede luftforsvar" blev det besluttet at bidrage med fire F-16 kampfly til air policing på Island i tre uger i 1. kvartal 2009.

Mod mål på landjorden anvendes flyet som en del af offensive formationer af fly. Flyet anvendes også til støtte af landtropper med præcisionsstyrede våben. Danske F-16 varetog denne opgave i Afghanistan i samarbejde med indsatte specialstyrker. F-16 kampflyets teknologiske formåen tillader, at piloten kan modtage og behandle direktiver og missionsordrer under flyvning. Det betyder, at F-16 kan omdirigeres med kort varsel for at støtte et pludseligt opstået behov for støtte af landstyrker.

For at kunne operere i operationer under højt trusselsniveau er flyene modificeret med en selvbeskyttelsespakke til beskyttelse mod fjendtlige våben.

Operativ levetid

Med den igangværende modifikationsrække indføres nye funktionaliteter, som sikrer, at flyene fortsat kan anvendes i internationale operationer. Den operative anvendelsesmulighed vurderes som tilfredsstillende i perioden frem til ca. 2020.

Efter 2020 vil evnen til at kunne indgå i internationale missioner fra dag ét i en offensiv, fredsskabende luftkampagne forholdsvis hurtigt aftage. Der vil på dette tidspunkt være flere nye typer kampfly, der er mere effektive til løsning af denne type opgaver. F-16 vil derfor i stigende grad blive en mindre foretrukken platform i koalitionsoperationer. F-16 vil derfor operativt blive "ikke tilfredsstillende" i løbet af få år.

Teknisk og økonomisk levetid

Med de igangsatte og planlagte modifikationer og strukturelle vedligeholdelsesprogrammer forventes F-16 flyenes tekniske levetid at kunne strækkes til ca. 2020. Det må det forventes, at

udgiftsniveauet til drift og vedligeholdelse vil være stigende gennem perioden frem til ca. 2020. Efter 2020 vil der være systemer og komponenter, der ikke længere kan holdes i drift. Det drejer sig bl.a. om flyets motor, hvor der allerede i dag er indkøbt kritiske reservedele til den planlagte restlevetid. Delene er udgået af produktion, og kan ikke genanskaffes.

En opdatering af motoren er en betydelig investering, og gennemføres den sent i levetiden vil nytteværdien være yderst begrænset. Yderligere skal der investeres i Flight Control System, generator, hydraulikkomponenter samt støtteudstyr. Forsvarets vedligeholdelsesprogrammer og investeringer er baseret på en endelig udfasning omkring 2020. Det betyder, at flyets struktur og systemer på dette tidspunkt vil være nedslidte. Det vil derfor kræve uforholdsmæssige store investeringer at øge den tekniske levetid for F-16 mærkbart.

Samlet vurdering

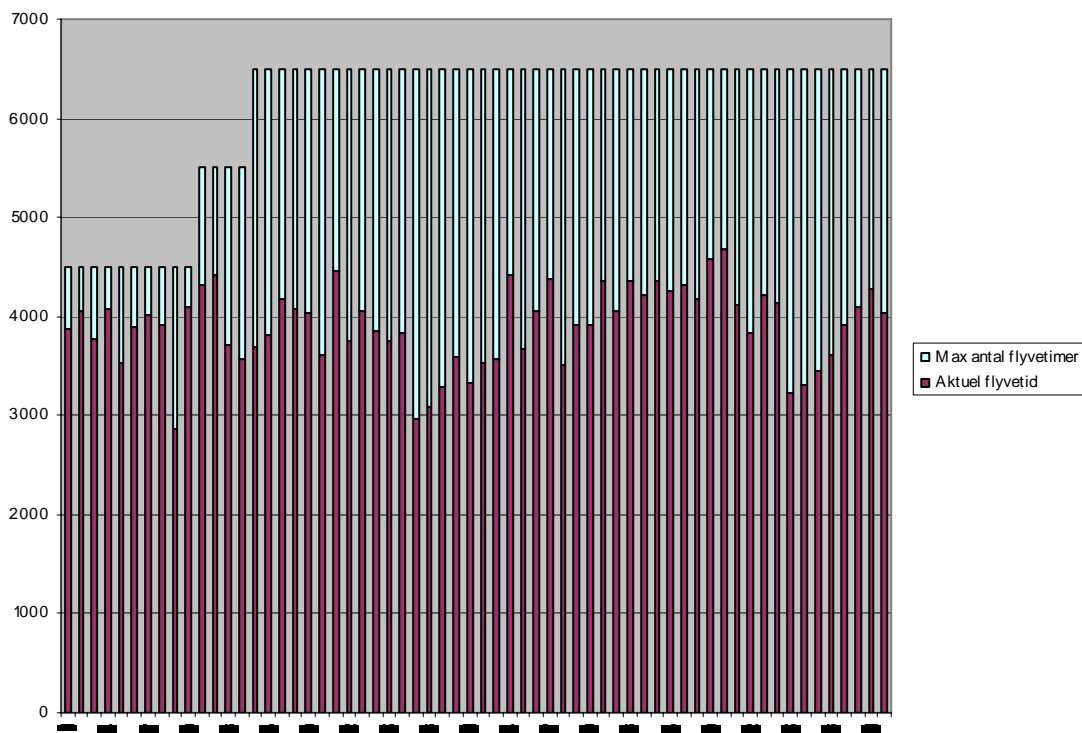
Samlet vurderes de M5 og M6 opdaterede F-16 fly at være tilfredsstillende frem til ca. 2020 om end kapaciteten gradvis reduceres i takt med F-16 flyenes udfasning frem mod dette tidspunkt. Fra 2020 bliver F-16 gradvis ikke tilfredsstillende i løbet af få år.

Status på F-16 flådens flyvetimer

Som et supplement til rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007" kan det nævnes, at da det med indeværende forlig blev besluttet at reducere antallet af F-16 til 48 flystel, blev det samtidig besluttet at lave en intelligent udfasning, der indebærer, at et flystel i princippet ikke udfases før det er "slidt op". Opretholdelse af en større flåde end de 48 fly gør det muligt at levere det antal flyvetimer frem til udfasning, som ambitionsniveau og opgaveløs-

ning påkræver. Rent praktisk bliver den samlede flyvetimeproduktion frem til den endelige F-16 udfasning fordelt over flere stel.

Denne løsning giver logistisk mere redundans og er samtidig mere økonomisk, idet der som nævnt spares på omkostningerne til strukturopdateringer. Således råder forsvaret pt. over 62 F-16 flystel. Nedenstående figur viser hvorledes dette tal reduceres gennem trinvis udfasning. Block 15 fly - samt et mindre antal opdaterede block 10 fly - forventes at kunne holde til en samlet flyvetidsbelastning på ca. 6.500 flyvetimer.



Figur 4.1 - Antal flyvetimer fordelt på de eksisterende 62 F-16 flystel (ultimo 2008).
Kilde: Forsvarskommandoen

De fremadrettede materieludgifter

Udgifter relateret til materiel kan overordnet opdeles i fire hovedområder:

- Større materielanskaffelser.
- Forbrug af ammunition, reservedele og drivmidler.

- Drift af eksisterende materiel, herunder opdateringer og moderniseringer.
- Genanskaffelse af materiel, der er gået tabt i kamp.

Større materielanskaffelser

Materielanskaffelser omfatter generelt omkostninger til investering i materiel (f.eks. fly, skibe og køretøjer), herunder genanskaffelser af eksisterende materiel. I tilknytning til selve materielanskaffelsen indkøbes tilhørende logistik og reservedelsbeholdninger.

Da de udsendte styrkers sikkerhed, som bl.a. tilvejebringes igennem materiellet, nødvendigvis må prioriteres, er investeringer i materiel til understøttelse af det internationale engagement blevet tilgodeset og fremskyndet. Som følge heraf har forsvaret de seneste år forskudt materielinvesteringerne tidsmæssigt, således at udvalgte betalinger for andet materiel er udskudt i tid. Som eksempel herpå kan nævnes anskaffelsen af bjærgningskøretøjer, indsatsfartøjer til frømandskorpset og ingeniørmateriel. Tilsvarende har forsvaret prioriteret investering i materiel til styrker indsat i internationale operationer frem for materiel til styrker under opstilling og uddannelse.

Der er således samlet set oparbejdet et efterslæb i forhold til investeringer i andet materiel. Efterslæbet omfatter primært materiel til uddannelsesbrug i den hjemlige struktur. Behovet for uddannelsesmateriel beskrives nærmere i næste afsnit.

Uddannelsesmateriel

Tilstrækkeligt og rigtigt materiel til uddannelse er en forudsætning for at forsvaret kan løse de pålagte opgaver. Dette materiel skal svare til materiellet i de relevante operationsområder og

indeholde relevant simulationsudstyr, som kan gengive vilkårene på kamppladsen. Der er i forbindelse med uddannelse af enheder til internationale operationer blevet konstateret en mangel i uddannelsesmateriel. Manglerne omfatter en række materielgenstande, fra køretøjer til personlig udrustning. Forsvaret har inden for det økonomiske råderum og leverandørernes muligheder for at gennemføre leveringer anskaffet, eller iværksat anskaffelse, af det supplerende nødvendige uddannelsesmateriel. Fælles for udestående mangler er, at der ikke er afsat finansiering til disse anskaffelser i indeværende forlig.

De udestående mangler omfatter bl.a. følgende materiel:

- Syv stk. pansrede mandskabsvogne af typen Piranha.
- Radioer af forskellige modeller – i alt ca. 2.100 stk.
- 150 stk. elektronisk beskyttelsesudstyr til sikring mod bl.a. vejsidebomber.
- Tre sæt materiel til Tactical Air Control Party (TACP).

Materiellet anvendes ved de enheder (TACP), der leder flystøtten for indsatte enheder.

Materiellet omfatter lasermarkeringssystem, infrarød pointer samt krypterede taktiske satellitradioer.

- 75 tunge maskingeværer (modificerede)
- Ingeniørmateriel

Behovet dækker over en bred vifte af forskellige materielgenstande, bl.a. bulldozere, læssemaskiner, rendegravere, jordhøvle, dumpere, teleskoplæssere, minesøgere samt øvrigt udstyr, der anvendes af ingeniørenhederne.

Det er Forsvarskommandoens vurdering, at anskaffelse af uddannelsesmateriel samlet set vil kræve en engangsinvestering på ca. en mia. kr.

Investeringer til genanskaffelser

Forsvaret har analyseret det fremadrettede behov for ressourcer til større materielinvesteringer – ud over ovennævnte engangsinvestering i uddannelsesmateriel - såfremt forsvarets og hjemmeværnets nuværende kapaciteter skal opretholdes, det vil sige genanskaffes på de tidspunkter, som fremgår af rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007".

Det fremgår af denne rapport, at levetiden for forsvarets og hjemmeværnets større materielsystemer generelt rækker minimum 10 – 15 år frem. En række af forsvarets og hjemmeværnets materielsystemer har dog en resterende levetid på mindre end ca. 10 – 12 år, hvorfor genanskaffelse, yderligere levetidsforlængelse eller udfasning - i det omfang kapaciteten ikke skal opretholdes - bør besluttes inden for de nærmeste år.

Dette omfatter større materielkapaciteter og en lang række mindre kapaciteter. Rapporten peger på, at der på en række områder vil være behov for investeringer i nyt materiel i det omfang, de pågældende kapaciteter ønskes opretholdt. Det er forudsat, at dette skal ske, når - eller umiddelbart før - en kapacitet i henhold til rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets materiel 2007" bliver klassificeret som utilfredsstillende. Endvidere viser erfaringen, at der er behov for at anskaffe yderligere materiel til visse eksisterende kapaciteter, således at disse opnår den nødvendige robusthed.

I indeværende forligsperiode er der politisk aftalt materielinvesteringer for ca. 3,0 mia. kr.⁴⁰ årligt.

⁴⁰ I prisniveau 2008.

Genanskaffelse af materiel, der går tabt i forbindelse med deltagelse i internationale operationer, behandles senere i kapitlet.

Forbrug af ammunition, drivmidler og andre forsyningsgenstande

Det kan konstateres, at der har været en væsentlig forøgelse af forbruget af drivmidler og ammunition mv. på grund af deltagelsen i internationale operationer, herunder i forbindelse med forberedende uddannelse forud for udsendelse. Derudover medfører operationsmønstret, de lange forsyningsveje og leveringstider fra underleverandører, at behovet for lageropbygning er forøget. Forbruget – og dermed lagerbehovet - overstiger det niveau, der var forudset ved indgåelsen af det nuværende forsvarsforlig. Forsvaret har i vid udstrækning trukket på de eksisterende lagerbeholdninger for at inddække dette øgede og ændrede behov. Forsvarets lagre vurderes på en række områder nu at være nede på et niveau, hvor indkøb er nødvendige for at bringe lagerbeholdningen i overensstemmelse med forsvarets nye behov og dermed på et operativt tilfredsstillende niveau for fortsat at kunne understøtte de igangværende og kommende operationer. Hensigten er, at undgå situationer, hvor udsendte enheder må vente på operativt kritiske forsyninger.

Et antal af forsvarets materielkapaciteter vil jævnfør rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007" allerede nu eller inden for de nærmeste år stå over for en situation, hvor reservedelsbeholdningen ikke er tilfredsstillende. Dette omfatter bl.a. reservedele til følgende kapaciteter:

- Pansrede mandskabsvogne af typen Piranha
- Overhead Weapon Stations (LEMUR)
- Kampvogn Leopard 2A5.

- Infanterikampkøretøj CV9035.
- Maritim helikopter Lynx MK 90B.
- Helikopter EH-101

De nævnte reservedele er vid udstrækning væsentlige for de materielkapaciteter, der indgår i forbindelse med løsningen af både nationale og internationale opgaver.

Sammenfattende medfører de seneste års ændrede behov for opfyldning af lagerbeholdningerne, at forsvaret isoleret set har behov for at foretage en engangsinvestering for at bringe lagerbeholdningerne op på et forsvarligt niveau, således at igangværende operationer kan understøttes tilfredsstillende. Det er Forsvarskommandoens vurdering, at der isoleret set er behov for en engangsinvestering for at kunne genopfylde lagre.

Forsvaret råder over en beholdning af klyngeammunition til artilleri og raketkastere, der skal destrueres inden medio 2017 i henhold til "Convention on Cluster Munitions", som blev underskrevet af Danmark i december 2008.

Fremadrettede løbende årlige udgifter til reservedele, ammunition og drivmidler er omtalt i næste afsnit.

Drift af eksisterende materiel, herunder opdateringer og moderniseringer samt forbrug af drivmidler, ammunition og reservedele

Driften af det eksisterende materiel er kendetegnet ved, at materiellet under de aktuelle vilkår for opgaveløsningen nedslides i højere grad end før, ligesom der er et forøget behov for løbende opdateringer og moderniseringer. Derudover er der et højere forbrug af reservedele, ammunition og drivmidler, ikke kun som følge af selve deltagelsen i operationerne men også som følge af større intensitet i uddannelsesforløbene op til de internationale operationer. Endvidere stiller truslen mod styrker udsendt i internationale operationer krav om ekstra og bedre beskyttelse, herunder f.eks. ekstra pansring og beskyttelsesudstyr. Endelig medfører samarbejdet med alliancepartnere og behovet for at være modstanderen teknologisk overlegen, at der stilles stadig større krav til materiellets evne til at kunne kommunikere og udveksle data med andre systemer.

Samlet set er der sket en forøgelse af udgifterne til drift, opdatering og genanskaffelse af materiel, især som konsekvens af indsættelsen af styrker i internationale operationer samt den forudgående forberedelse hertil. Denne udgiftsforøgelse er i forligningsperioden 2005 - 2009 delvist blevet finansieret via et mindreforbrug af forsvarrets lønsum. Af den samlede udsparede lønsum på ca. 1,4 mia. kr.⁴¹ i perioden 2005 – 2008 er der i alt konkret blevet anvendt knap 800 mio. kr.⁴² til materielanskaffelser og -drift i forbindelse med internationale operationer.

Den fremadrettede materieldrift vurderes fortsat at være stigende, og forsvaret som helhed vurderes således at stå overfor en situation, hvor de ressourcer, der i indeværende forsvarsfor-

⁴¹ I prisniveau 2008.

⁴² I prisniveau 2008.

lig er afsat til materieldrift, fremadrettet ikke er tilstrækkelig til at opretholde driften af materiellet.

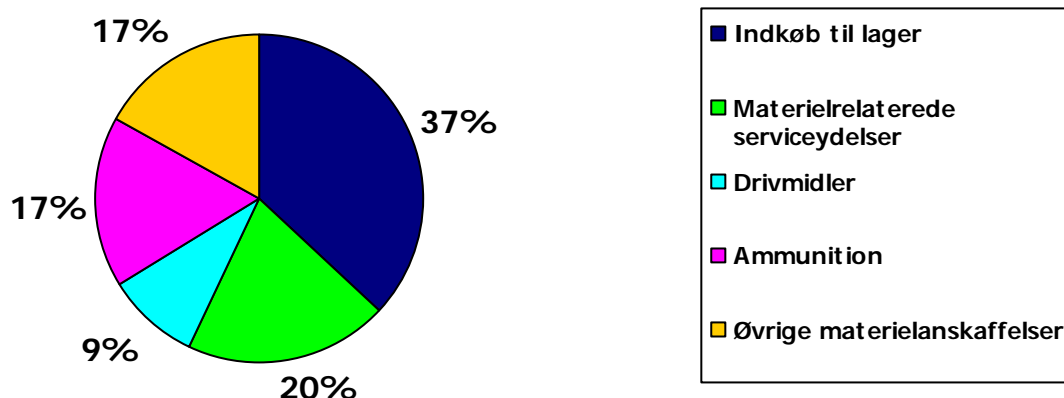
I indeværende forligsperiode er der afsat ca. 3,3 mia. kr.⁴³ årligt til materieldrift.

Materieldriftsudgifter, der er meromkostninger direkte relateret til deltagelsen i internationale operationer, herunder tab af materiel, forudses inddækket via midler afsat specifikt hertil. Sådanne udgifter vil på materieldriftsområdet bl.a. omfatte forbrug af ammunition, drivmidler og reservedele, samt større nedslidning af materiellet pga. den aktuelle deltagelse i internationale operationer. Desuden kan der opstå akutte behov for opdateringer eller moderniseringer i forbindelse med deltagelsen i internationale operationer, f.eks. ekstra pansring eller beskyttelse mod vejsidebomber.

Fordelingen af de forventede fremadrettede hovedposter på materieldriftsbudgettet fremgår af nedenstående figur 4.2

⁴³ I prisniveau 2008.

Driftsudgifter



Figur 4.2. Forventet fordeling af materieldriftsudgifter på hovedposter. Angivet i procent af de samlede fremadrettede materieldriftsudgifter for perioden 2010 - 2014.

Kilde: Forsvarskommandoen

Genanskaffelse af materiel, der er gået tabt i internationale operationer

Deltagelsen i internationale operationer med højt operativt tempo har medført tab af materiel i kamphandlinger, hvilket ikke var forudset ved indgåelsen af indeværende forsvarsforlig.

Alene i 2008 har forsvaret i forbindelse med operationerne i Afghanistan haft 32 skader på køretøjer. Disse omfatter:

- Otte skader på kampvogne af typen Leopard 2A5
- En skade på bjærgningsvogn Leopard 1
- Otte skader på pansrede mandskabsvogne af typen Piranha
- Tolv skader på pansrede mandskabsvogne af typen M113 G3
- Én skade på tungt personkøretøj
- To skader på lastvogne



Vurderingen af, hvorvidt de enkelte køretøjer er totalskadede eller kan repareres, er endnu ikke afsluttet. Den foreløbige vurdering peger på, at minimum to kampvogne, ti pansrede mandskabsvogne, det tunge personkøretøj og de to lastvognene er totalskadede.

Forsvarskommandoen har oplyst, at de samlede udgifter for genanskaffelse eller reparation af de beskadigede eller mistede køretøjer i 2008 vil beløbe sig til 277 mio. kr. Forsvarskommandoen har endvidere oplyst, at de samlede udgifter for genanskaffelse eller reparation af beskadigede eller mistede køretøjer i perioden 1. januar 2009 – 1. marts 2009 vil beløbe sig til knap 60 mio. kr.

Dertil kommer tab af personlig udrustning og andre materielgenstande, f.eks. containere, uniformer, Overhead Weapon Stations, maskingeværer, geværer M95, pistoler, mørkemateriel, udstyr til elektronisk krigsførelse, radiomateriel, sanitetsmateriel, ingeniørmateriel, beskyttelsesmateriel, minerydningsmateriel mv.

Det samlede beløb for tabt gået materiel vil selvsagt kunne variere betydeligt fra år til år, bl.a. på baggrund af karakteren af de operationer, som forsvaret måtte deltage i, og afhængig af antallet af soldater og typen af udsendte enheder. Tab af materiel er at betragte som en meromkostning direkte forbundet med deltagelsen i en international operation og vil således skulle indgå i nettomerudgifterne for den aktuelle mission.

Sammenfatning af forsvarets fremadrettede materieludgifter

Forsvarets og hjemmeværnets fremadrettede behov for midler til materiel kan på baggrund af ovenstående sammenfattes således:

En isoleret engangsudgift til anskaffelse af uddannelsesmateriel.

En isoleret engangsudgift til opbygning af lagre.

En isoleret engangsudgift til destruktion af beholdningen af klyngeammunition.

En samlet årlig materielramme til investeringer og drift.

Hertil kommer materielrelaterede meromkostninger, der er direkte forbundet med deltagelsen i en international operation, herunder bl.a. drift af materiellet i operationsområdet og genanskaffelse af materiel, der er beskadiget eller mistet i forbindelse med operationerne.

Materielanskaffelser i forhold til NATO's målsætning og i forhold til andre europæiske lande

Historisk set har der siden 1995 været speciel fokus på den andel af forsvarsbudgettet, de allierede anvendte på materielinvesteringer. Årsagen hertil har været, at der blev identificeret "*shortfalls*" i form af kapacitetsmangler indenfor en række vigtige områder, som alle krævede

yderligere materielinvesteringer. Hertil kom nødvendigheden af løbende at transformere Alliancens militære kapaciteter og fastholde denne kapacitet.

I 1995 indførtes således en målsætning om, at nationerne skulle anvende en vis procentdel af deres forsvarsbudget på materielinvesteringer. Denne målsætning blev først konkretiseret til at være fokuseret på NATO's gennemsnit. I 2006 blev det besluttet at fokusere på et mere fast mål på 20 % af forsvarsbudgettet.

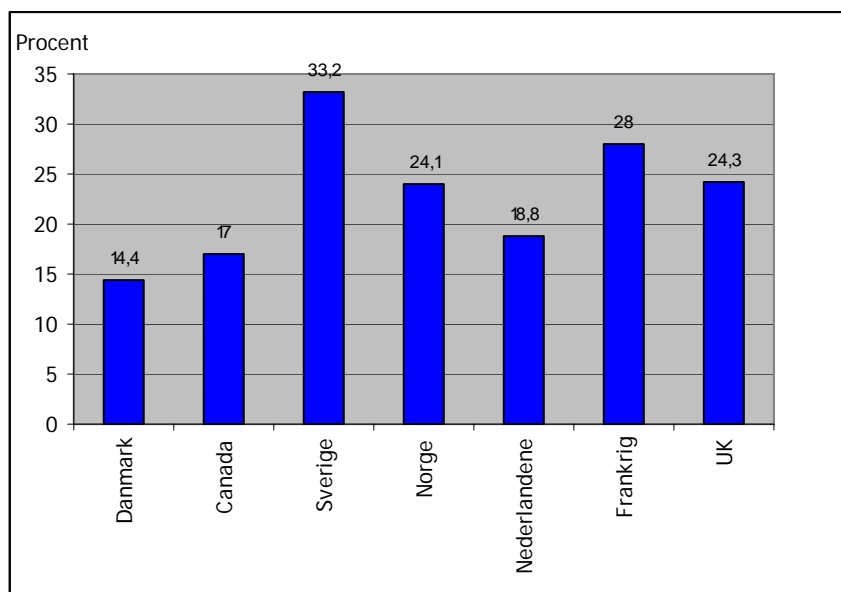
Hovedformålet med de overordnede målsætninger i Alliancens forsvarsplanlægning er at sikre, at Alliancen i fællesskab er i stand til at opfylde sit militære ambitionsniveau. Der er to grundlæggende parametre for at ambitionsniveauet vil kunne opfyldes: Kvantiteten og kvaliteten af de allieredes styrker og kapaciteter. Målsætningen om anvendelse af 2 % af bruttonationalproduktet (BNP) på forsvaret kan grundlæggende siges at understøtte det kvantitative aspekt, mens målsætningen om at anvende 20 % af forsvarsbudgettet på materielinvesteringer kan siges at understøtte det kvalitative aspekt.

Begge målsætninger understøtter i øvrigt en mere ligelig byrdedeling, det vil sige et øget europæiske bidrag, når det gælder tilvejebringelse af kapaciteter. Der er i NATO enighed om, at andelen af BNP, der anvendes på forsvarsbudgettet, og andelen af forsvarsbudgettet, der anvendes på materielinvesteringer, er væsentlige indikatorer i vurderingen af, hvorvidt en nation påtager sig en rimelig del af byrden.

20 %-målsætningen understøtter desuden de allieredes løbende transformation, og at omkostningstunge kritiske kapaciteter udvikles eller fastholdes på trods af perioder med høj operative belastninger.

Det har i flere år været en væsentlig parameter i NATO's vurdering af det enkelte alliancelands engagement og solidaritet i Alliancen i hvilken grad målsætningen blev imødekommet. I NATO's optik vil svigtende materielinvesteringer betyde, at NATO's militære "værktøjskasse" ikke opdateres tilstrækkeligt - og med tiden nedslides og udtømmes. Evne og vilje til at bidrage til at dele risiko, byrder og sikkerhed reflekteres ifølge NATO bl.a. af det enkelte lands materielinvesteringsbudget.

Figur 4.3 viser, at Danmark i 2007 med afsæt i den nugældende opgørelsesmetode for materielinvesteringer lå lavere end vores primære europæiske operationspartners hvad angår materielinvesteringer.



Figur 4.3. - Materielinvesteringer i procent af det samlede forsvarsbudget
Kilde: Forsvarskommissionens egne tal på baggrund af EU og NATO statistik

Dansk forsvarsindustri og industrisamarbejde

I international sammenhæng er dansk forsvarsindustri forholdsvis lille. Ifølge data fra brancheforeningen Forsvars- og Aerospaceindustrien i Danmark har foreningens pt. ca. 40 medlemmer

gennem de seneste fem år haft en stabil forsvarsrelateret omsætning på ca. 1,5 mia. kr. Dertil kommer en række virksomheder, som i mindre omfang har forsvarsrelaterede produkter som en del af deres forretning.

I lighed med de fleste andre lande har Danmark indført regler for industrisamarbejde (modkøb)⁴⁴. Formålet med industrisamarbejdsreglerne er at styrke danske forsvarsrelaterede virksomheders teknologisk niveau, markedsadgang og samarbejde med udenlandske leverandører af forsvarsmateriel. Dansk forsvarsindustri møder nemlig lignende industrisamarbejdsordninger på eksportmarkederne. Derudover begrænser en lang række lande - heriblandt verdens største aftagere af forsvarsmateriel så som USA, Rusland, Kina, Storbritannien, Frankrig og Tyskland - typisk udbuddet af forsvarsmateriel på deres hjemmemarkeder til kun at omfatte egne industrier. Danmark yder ikke samme beskyttelse af dansk forsvarsindustri i indkøbssituationen. Det ville i givet fald som følge af den beskedne størrelse af danske forsvarsindustri betyde, at dansk forsvars muligheder for at købe forsvarsmateriel ville være yderst begrænset.

De danske industrisamarbejdsregler pålægger udenlandske leverandører af forsvarsmateriel til Danmark at placere ordrer hos eller gennemføre industrisamarbejde med danske virksomheder for en værdi svarende til 100 % af kontraktsummen med forsvaret. Alle materielanskaffelser er i henhold til nugældende cirkulære som udgangspunkt omfattet af krav om indgåelse af industrisamarbejdsaftaler svarende til hele anskaffessummen. Undtaget herfra er:

- Ordre placeret i Danmark.

⁴⁴ De danske regler for industrisamarbejde er reguleret i erhvervsfremmeloven (lov nr. 602 af 24. juni 2005) og er beskrevet i bekendtgørelse (nr. 992 af 4. oktober 2006), cirkulære om industrisamarbejde ved køb af forsvarsmateriel (nr. 75 af 4. oktober 2006) og administrativt udstedte retningslinjer af 1. februar 2008. Undtagelser fra EU's udbudsregler i forbindelse med køb af forsvarsmateriel har EU hjemmel i EF-traktatens artikel 296.

- Anskaffelse af brugt eller civilt materiel.
- Dokumentation og tjenesteydelser.
- Uddannelse i forbindelse med anskaffelsesprojekter.
- Bygge- og anlægsarbejder undtaget fra kravet om industrisamarbejde.

Herudover er der en bagatelgrænse på 5 mio. kr.

Kravet om industrisamarbejde bliver gennemført som industrisamarbejdsaftaler mellem den udenlandske leverandør og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Her bliver de nærmere vilkår for afvikling af den enkelte leverandørs forpligtelse fastlagt. Den udenlandske leverandør kan få godkendt industrisamarbejde hos Erhvervs- og Byggestyrelsen, hvis det omfatter forsvarsrelaterede produkter, teknologier og tjenesteydelser, herunder teknologisk beslægtede produkter til sikring af infrastruktur eller andre offentlige sikkerhedsopgaver eller inden for civil luft- og rumfart. Erhvervs- og Byggestyrelsen godkender almindelige køb hos danske virksomheder med samme værdi som summen af ordrer placeret hos danske virksomheder. Industrisamarbejde kan blive godkendt med mere end summen af ordrer placeret hos danske virksomheder, hvis det medvirker til forskning og udvikling, teknologioverførsel, efteruddannelse, finansiel bistand eller lignende.

Industrisamarbejdsreglerne betyder, at det er en forudsætning for, at forsvaret kan anskaffe forsvarsmateriel i udlandet, at leverandøren forinden har indgået en industrisamarbejdsaftale. Industrisamarbejdsaftalerne må dog ikke have opsættende virkning på forsvarets anskaffelse af materiel, herunder i forbindelse med standardiseringer, hvis hensynet til rigets sikkerhed ikke muliggør en rettidig indgåelse af en industrisamarbejdsaftale. Hvis hensynet til rigets sikkerhed gøres gældende, skal leverandøren snarest efterfølgende indgå en industrisamarbejdsaftale

med Erhvervs- og Byggestyrelsen. Samtidig skal forsvaret umiddelbart efter indgåelse af kontrakt med udenlandsk leverandør underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen med en begrundelse for, hvorfor industrisamarbejdsaftalen ikke er indgået rettidigt. Erhvervs- og Byggestyrelsen orienterer Folketingets Forsvarsudvalg og Erhvervsudvalg herom.

Misligholder en udenlandsk leverandør en industrisamarbejdsaftale, har Erhvervs- og Byggestyrelsen mulighed for at black-liste leverandøren. Konsekvensen af en sådan black-listning er, at forsvaret ikke kan købe materiel fra leverandøren.

EU har opbygget et europæisk forsvarsagentur, som bl.a. har til formål at styrke EU's industri- og teknologibase på forsvarsområdet og skabe et konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsudstyr. Derudover skal agenturet bidrage til at udvikle EU-landenes forsvarskapaciteter, at fremme europæisk forsvarsrelateret forskning og teknologiudvikling samt at fremme europæisk samarbejde om forsvarsmateriel. Danmark deltager som følge af EU-forsvarsforbeholdet ikke i det europæiske forsvarsagentur, EDA. Alle øvrige EU-lande deltager i agenturet.

5. KAPITEL

MEDARBEJDERENS ROLLE OG VILKÅR

Indledning

I dette kapitel beskrives forsvarets nuværende situation inden for personelområdet, med særlig fokus på bemanningssituationen, de tiltag forsvaret allerede har foretaget - og de planlagte - for at sikre en bedre fastholdelse, medarbejdernes nuværende rolle og vilkår i forsvaret samt de forhold på arbejdsmarkedet og i samfundet, der kan have indflydelse på forsvarets evne til at rekruttere og fastholde medarbejdere.

Medarbejderens rolle og vilkår vil blive bredt beskrevet, men med fokus på konsekvenserne for medarbejderne af forsvarets omfattende og krævende bidrag til de internationale operationer. Forsvarets Personeltjeneste (FPT) som organisation, og de udfordringer tjenesten for nærværende har, vil blive beskrevet i kapitel 6.

Forsvarets og hjemmeværnets nuværende bemanningssituation

Ved udgangen af indeværende forlig vil den samlede struktur i forsvaret bestå af ca. 17.300 militære årsværk – ekskl. værnepligtige – samt ca. 6.000 civile årsværk (eksklusiv EU-elever). Hjemmeværnets struktur omfatter ca. 300 militære årsværk og ca. 350 civile årsværk. Hertil kommer ca. 22.000 frivillige medlemmer i aktiv struktur og ca. 28.000 i reserven. Hjemmeværnet opstiller tillige – med støtte fra Forsvarskommandoens myndigheder – ca. 900 officerer og befalingsmænd af reserven til den regionale føringsstruktur, som kan føre forsvarets totalforsvarsstyrke. Forsvaret vurderer, at der ved udgangen af indeværende forlig vil være en manglende bemanning på ca. 12,7 % i forsvarets militære ansatte, svarende til ca. 2.300 ubesatte

stillinger. Heraf er ca. 200 stillinger midlertidigt besat med civile medarbejdere i militære stillinger. Dette nedbringer den reelle mangel til ca. 2.100 stillinger.

Den lave bemandingsprocent har medført et mindre forbrug af lønsum i forsvaret. Den samlede værdi af den uforbrugte lønsum i forsvaret i perioden 2005-2008 er således opgjort til at være ca. 1,4 mia. kr. Den uforbrugte lønsum er bl.a. anvendt til fastholdelsestiltag på personelområdet og de ekstraordinære udgifter som følge af de internationale opgaver.

Forsvarets interne prognoser for udviklingen i bemandingen er udspecificeret i nedenstående skema. Skemaet er delt op på de tre værn og viser det totale antal årsværk i Forsvarsministeriets myndighedsområde, som skal besættes af militært personel fra det pågældende værn, antallet af årsværk samt den procentvise mangel. Nedenstående oversigt er eksklusiv værnepligtige.⁴⁵

⁴⁵ Personel uden for den militære rangfølge (sundhedsfagligt personel, musikere, auditører og gejstligt personel) er indeholdt i opgørelsen. Det skal hertil bemærkes, at forsvarets uddannelsessystem ikke producerer til disse områder, men personel hertil rekrutteres fra eksterne uddannelsesområder. Det betyder, at bemandingsprocenten inden for ovennævnte områder er tæt på 100 %, men samtidig ikke giver et helt retvisende billede af forsvarets uddannelsesmæssige udfordringer.

Bemandingssituationen 2009										
	Hæren		Søværnet		Flyvevåbnet		Antal årsværk totalt	Antal årsværk besat	Mangel i total	Mangler i %
	Antal årsværk besat	Mangel i %	Antal årsværk besat	Mangel i %	Antal årsværk besat	Mangel i %				
Chefniveau	220	0	104	2,80 %	91	8,10 %	430	415	15	3,50 %
Lederniveau	1504	16,90 %	643	22,50 %	681	19,80 %	3.489	2828	661	18,90 %
Mellemlider- niveau	2.841	4,60 %	886	5,00 %	1.138	15,50 %	5.279	4.865	414	7,80 %
Manuelt niveau	4274	17,30 %	1681	9,20 %	1621	7,30 %	8.765	7.576	1.189	13,50 %
							17.964	15.684	2.279	12,70%

Tabel 5.1. Bemandingssituationen i 2009, eksklusive værnepligtige
Kilde: Forsvarskommandoen

De tilsvarende tal for civile medarbejdere fremgår af nedenstående figur, hvoraf det også fremgår at der er ansat flere civile i strukturen end planlagt. Dette er en beslutning, der er truffet for delvist at kompensere for personelmanglerne i den militære struktur. Civilt personel på især manuelt og mellemliderniveau anvendes – i den grad det findes muligt – til at afhjælpe manglen af militært personel på samme niveauer. Overforbruget af civile vil falde i takt med, at forsvaret rekrutterer og uddanner militært personel til denne gruppe af militære stillinger.

Bemandingssituationen 2009				
	Antal årsværk Totalt	Antal årsværk besat	Mangel Total	Mangel i Procent
Civilt chefniveau	90	87	3	3,3 %
Civilt lederniveau	1.559	1.513	46	3,0 %
Civilt mellemliderniveau	845	879	-34	-4,0 %
Civilt manuelt niveau	3.285	3.509	-224	-6,8 %
Civile i alt	5.779	5.988	-209	-3,6 %

Tabel 5.2. Bemandingssituationen for civile i 2009
Kilde: Forsvarskommandoen

Forsvaret har med succes gennemført en øget rekruttering af civile medarbejdere. Dette er bl.a. sket ved hjælp af kampagnen "Civil i forsvaret.dk". Det betyder, at den civile struktur allerede nu er fuldt bemanded. Endvidere har forsvaret som en del af de iværksatte bemanningstiltag forøget den civile personelstruktur for at afhjælpe manglen på militært personel, hvor dette har været muligt.

Hjemmeværnets bemanningssituation er præget af tilsvarende fastholdelses- og rekrutteringsudfordringer.

Bemanningssituationen for hjemmeværnet ultimo 2009 ⁴⁶				
	Antal stillinger besat totalt	Antal årsværk total	Mangel total	Mangler i procent
Chefniveau	36	36	0	0 %
Lederniveau	188	217	29	13,4 %
Mellemlider-niveau	42	46	4	8,7 %
Manuelt niveau	18	19	1	5,3 %
	284	318	34	10,7 % ⁴⁷

Tabel 5.3. Bemanningssituationen for hjemmeværnet ultimo 2009
Kilde: Hjemmeværnskommandoen

For gruppen af yngre officerer og for stampersonel, der forbliver i forsvaret, betyder den skitse-rede mangel en markant belastning. For begge grupper gælder det, at det primært er de operative og uddannende enheder, der rammes af personelmangel. Det medfører, at forsvarets kapaciteter og enheder i mindre omfang end planlagt kan opstilles og uddannes. Hermed er der færre enheder at indsætte, hvilket bl.a. betyder, at der er kortere tid mellem udsendelserne for det tilbageværende personel. For hæren betyder manglen på officerer og erfarne befalings-

⁴⁶ Der er 16 officerer af reserven ansat på korttidskontrakt. Dette personel er ikke med i oversigten.

⁴⁷ Der er p.t. 22 officerer fra det øvrige forsvar i hjemmeværnets struktur og 7 officerer fra hjemmeværnet i det øvrige forsvars struktur. Det giver samlet en mangel i hjemmeværnet på 49, svarende til 15,4% og på lederniveauet specifikt på 39, svarende 18%.

mænd bl.a., at sergenter under basisuddannelsen for værnepligtige (HBU⁴⁸) står med et ansvar for delingsstørrelser af ca. 40 personer, hvilket de ikke er uddannet eller har erfaringen til. For søværnet betyder manglen på stampersonel og officersniveauerne, at det har været nødvendigt at henlægge fem sejlene enheder – en korvet og fire standard flex fartøjer af Flyvefisker-klassen. For flyvevåbnet betyder det bl.a., at teknikområdet er underbemandet, hvorved det er vanskeligt at producere tilstrækkeligt med flyvetimer. Den manglende tilgang af unge officerer til hjemmeværnet betyder, at støtten til de frivillige, især på distriktsniveau, samt hjemmeværnets støtte til forsvaret såvel internationalt som nationalt reduceres. Dette skyldes bl.a., at hjemmeværnets yngre officerer varetager en række driftsorienterede opgaver, der i givet fald skal overtages af de frivillige, hvorved disse får mindre tid til uddannelse og operativ indsættelse til støtte for forsvaret og det civile samfund.

For at forbedre fastholdelsen af forsvarets personel iværksatte forsvaret en række konkrete tiltag – benævnt Operation Bedre Hverdag - der indeholder en lang række tiltag inden for seks overordnede områder:

- Arbejdsvilkår – skabe rammer for at kunne udføre sit arbejde, herunder etablering af fjernarbejdspladser og internetadgang på søværnets skibe.
- Øge produktionen af officerer, befalingsmænd og specialister for gennem tilpasning af uddannelserne at imødegå den høje afgang blandt konstabler, befalingsmænd og yngre officerer.
- Forbedre sundheden blandt forsvarets ansatte.
- Øge fleksibiliteten i relation til forvaltning af personellet, herunder udvide mulighederne for langtidsansættelse og opnormering af antallet af ansatte i Forsvarets Personeltjeneste.

⁴⁸ Hærens Basisuddannelse.

- Reducere belastningen på personalet, herunder ansættelse af vikarer til aflastning af administrativt og logistisk personel – for bl.a. at sikre en hurtigere behandling af reserverede.
- Løn, tillæg og personalegoder, forbedre tillægsstrukturen for at kunne fastholde særligt udsatte personelgrupper og anvendelsen af frihed optjent under internationale operationer.

Tiltagene har således vidt forskellig karakter med hensyn til omfang, økonomi og effekt. Visse tiltag er hurtigt sat i værk, og opnår effekt på kort sigt. Som eksempler på dette kan nævnes administrative ændringer omkring optjening og afvikling af frihed samt antal hjemrejser til personel i internationale operationer og tilskud til sociale og faglige arrangementer for medarbejderne. Andre tiltag har et længere og mere strategisk sigte. Det gælder eksempelvis den øgede produktion af officerer og specialister, som sker gennem længerevarende uddannelsesforløb.

Operation Bedre Hverdag medfører i indeværende forligsperiode – det vil sige frem til og med 2009 – en omkostning på op mod 1 mia. kr.

I indeværende forlig er midlerne til at finansiere tiltagene i Operation Bedre Hverdag fundet ved at anvende lønsum, der ikke er forbrugt på grund af ubesatte stillinger, samt ved en række omprioriteringer af forsvarrets drifts- og investeringsmidler. Efter indeværende forligsperiode forventes Operation Bedre Hverdag isoleret set at medføre varige årlige udgifter på op til ca. 300 mio. kr. såfremt de iværksatte tiltag videreføres efter indeværende forlig.

Effekten af Operation Bedre Hverdag kan på nuværende tidspunkt kun svagt aflæses som et fald i afgangstallene. Det skyldes bl.a., at den samlede pakke af tiltag virkningsmæssigt har en lang indkøringsperiode.

For yderligere at sikre en forbedring af personelsituationen planlægger forsvaret at iværksætte en række yderligere langsigtede tiltag – benævnt forsvarets bemandingsstrategi - for at styrke rekrutteringen og fastholdelsen af personellet. Tiltagene gennemføres primært inden for områderne yngre officerer - et større antal horisontale og vertikale advancementsstillinger - samt øget anvendelse af civile uddannelser og faglig udvikling for oversergenter, faglærte og ufaglærte specialister. Tiltagene indeholder derudover en ny reserveofficersordning og øget fleksibilitet i forbindelse med stillingsbesættelse (øget brug af overførelse af civile kvalifikationer til militære stillinger).

Disse rekrutterings- og fastholdelsestiltag vurderes fremadrettet - såfremt de iværksættes og fastholdes udover indeværende forlig – isoleret set at ville koste forsvaret op til ca. 200 mio. kr. årligt.

I forlængelse af "Operation Bedre Hverdag" har forsvaret iværksat yderligere analysearbejder med henblik på at afdække målrettede tiltag til at bedre bemanningen inden for en kortere år-række. Dette arbejde er sket i samarbejde med Forsvarsministeriet, ligesom konsulentfirmaet McKinsey & Co har været inddraget.

Forsvarets bemandingsstrategi er baseret på en struktureret vidensindhentning, hvor den nuværende viden om afgangsårsager og rekruttering inddrages som grundlag for arbejdet. I tilslutning hertil interviewes udvalgte medarbejdere fra og potentielle medarbejdere til forsvaret

med henblik på bedst muligt at afdække barrierer og positive faktorer for ansættelse i forsvaret. Det vurderes på baggrund af udformningen af forsvarets bemandingsstrategi, at forsvarets personelsituation kan forbedres yderligere gennem en forøget rekruttering og fastholdelse, men også at forsvaret står over for en meget kompleks opgave med at fastholde og rekruttere personel.

Arbejdet har været rettet mod at optimere indsatsen yderligere med henblik på at klarlægge behovet for målrettede tiltag inden for særligt kritiske personaleområder.

For yngre officerer er der især behov for at forbedre karrieremulighederne ved at etablere flere vertikale og horisontale advancementsmuligheder, men også behov for at gøre den horisontale karriere mere attraktiv gennem horisontale videreuddannelser. Endvidere er der behov for at forbedre rekrutteringsindsatsen.

For oversergenter forventes hovedindsatsområdet at være forbedrede incitaments- og lønforhold, men også at sikre en bedre og bredere faglig udvikling, bl.a. gennem civile kompetencegivende kurser.

For faglærte specialister forventes indsatsområderne at være faglig udvikling og en forbedret rekrutteringsindsats. Endvidere skal lønforholdene afstemmes til det omgivende samfunds.⁴⁹

For ufaglærte specialister forventes indsatsområderne at være faglig udvikling og en forbedret rekrutteringsindsats. Endvidere skal der for ufaglærte specialister ske en forbedring på incitaments- og lønområdet for at styrke den interne rekruttering.⁵⁰

⁴⁹ Lønforhold er et overenskomstspørgsmål. Teksten er således et udtryk for intentionen i forsvarets bemandingsstrategi.

På reserveofficersområdet etableres en decideret ny reserveofficersuddannelse, der har et andet sigte end den tidligere reserveofficersuddannelse. Hvor de tidligere reserveofficerer blev uddannet med henblik på at virke i mobiliseringsstyrken og territorialforsvarets enheder, er formålet med den nye reserveofficersuddannelse primært at uddanne reserveofficerer, der kan aflaste og supplere forsvarets fastansatte officerer i forbindelse med uddannelse af værnepligtige, samt efterfølgende at kunne virke som førere i den regionale føringsstruktur. Tiltaget vil medføre en årlig uddannelse af ca. 40 officerer af reserven i hæren og ca. 10 officerer af reserven i flyvevåbnet. Reserveofficersuddannelsen er iværksat.

Under forudsætning af, at disse tiltag virker, og at de nye grundofficersuddannelser vil medføre en væsentlig forøgelse af rekrutteringen, forudses den nuværende afgang inden for officersgruppen bedre at kunne håndteres, og den samlede mangel på officerer forventes dermed væsentligt reduceret. Årsagen til den forventede forbedring i rekrutteringen til officersuddannelsen er bl.a., at den nye grundofficersuddannelse medfører, at de yngre officerer allerede gennemfører den første gavntjeneste efter en uddannelsestid på 8 – 16 måneder, hvilket sammen med de ændrede ansøgningskrav forventes at ville appellere til en bredere kreds end den hidtidige officersuddannelse.

I nedenstående prognoser, der ikke indeholder hjemmeværnets personel, er bl.a. indregnet en øget rekruttering til og optagelse på forsvarets uddannelser. Den øgede optagelse på forsvarets uddannelser medfører behov for at udvide forsvarets uddannelseskapacitet. Såfremt en udvidelse af uddannelseskapaciteten iværksættes og fastholdes, forventes de samlede omkostninger hertil isoleret set at beløbe sig op til ca. 200 mio. kr. årligt. Hovedparten af disse omkostninger

⁵⁰ Lønforhold er et overenskomstspørgsmål. Teksten er således et udtryk for intentionen i forsvarets bemandingsstrategi.

hidrører fra aflønning af det fordoblede antal elevårsværk samt forøgelsen af årsværk ved uddannelsesenheder mv. Endvidere vurderes der isoleret set at være et behov for op til ca. 100 mio. kr. til engangsinvesteringer i forbindelse med udvidelse af forsvarets etableringer til at håndtere det større uddannelsesbehov, såfremt en udvidelse af uddannelseskapa- citeten iværk- sættes og fastholdes. Initiativet kan tilpasses behovet, og en prioritering skal ses i forhold til udviklingen i konjunktursituationen.

Rekrutterings-, elevantalsbehov og produktionskapaciteten vil som udgangspunkt blive reduce- ret, når fuld bemanning opnås.

Såfremt det kan lykkes at genansætte tidligere ansatte, vil dette have en række fordele. Bl.a. vil forsvaret ikke skulle bekoste grund- og eventuelt videreuddannelse, opbygning af kompetencer, erfaring og så videre. Langt hovedparten af tidligere ansatte vil således fortsat kunne være vær- difulde medarbejdere for forsvaret.

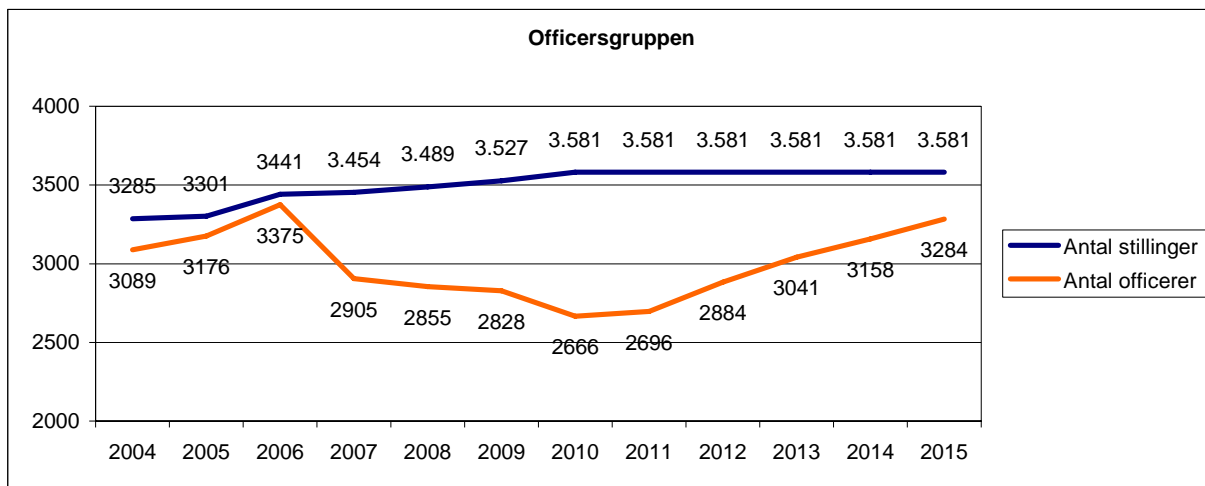
Der er i rammen af Operation Bedre Hverdag iværksat en række yderlige tiltag for i muligt om- fang at skabe interesse for tilbagevenden til en ansættelse i forsvaret. Bl.a. holdes systematisk kontakt til medarbejderen gennem den periode, hvor der er givet tjenestefrihed uden løn, både fra enhedens side og centralt fra personeltjenestens side. Formålet er at holde den tidligere an- satte opdateret på, hvad der rører sig i forsvaret, og orientere om job og karrieremuligheder, såfremt de tidligere ansatte ønsker at vende tilbage til Forsvaret. Endvidere er der etableret et elektronisk stillingsønskesystem, der er et internetbaseret initiativ, der ligeledes skal give såvel militært ansatte som tidligere ansatte et bedre overblik over eventuelt ledige militære stillinger i forsvaret og dermed bidrage til en øget indflydelse på egen karriere- og kompetenceudvikling. Systemet giver tillige tidligere militært ansatte mulighed for at tilkendegive et eventuelt ønske

om at genindtræde i forsvaret, ligesom der kan søges information om myndigheders stillinger, og hvor et Curriculum Vitae indeholdende mere generelle ønsker om ansættelse kan deponeres.

Det bemærkes, at hvis den konjunkturbestemte udvikling på arbejdsmarkedet fører til en lavere personelomsætning i forsvaret end forventet på tidspunktet for opgørelsen af merbehovet, vurderes det muligt at nedjustere forsvarets opgjorte merbehov på personelområdet, jævnfør ovenfor. De beskrevne tiltag bør derfor løbende tilpasses den konjunkturbestemte del af personaleomsætningen.

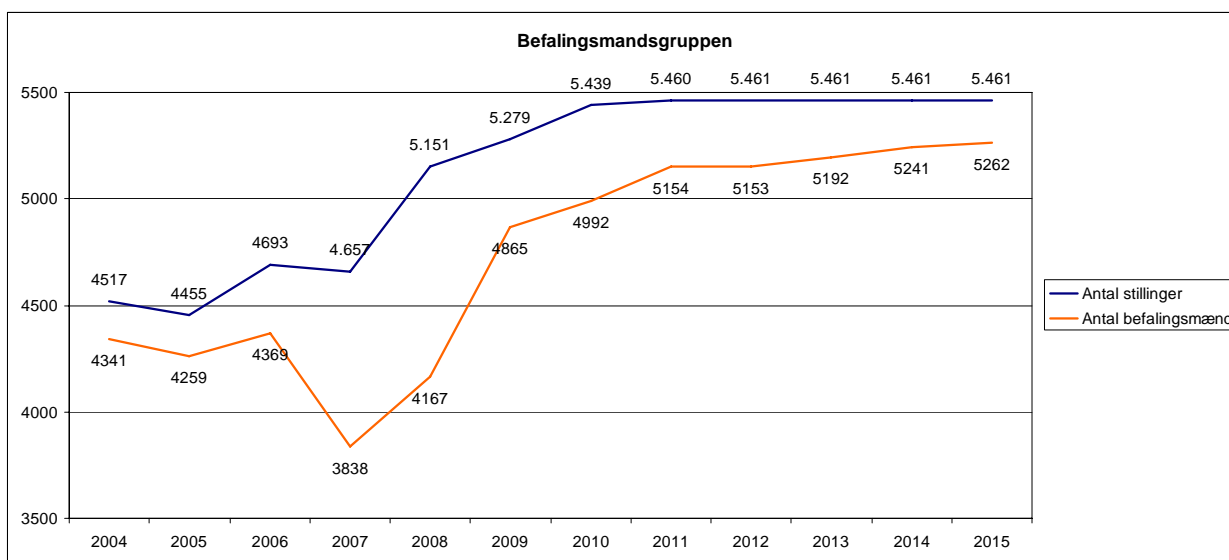
Såfremt de ovennævnte tiltag iværksættes i fornødent omfang, vurderes udviklingen i bemanningen for de militære grupper at blive som afbildet på nedenstående figurer.

Fælles for de tre figurer er, at den øverste linje viser forsvarets strukturelle behov, som det er anført i indeværende forlig, inden for den anførte militære gruppe, henholdsvis officerer (fra premierløjtnant til og med major/orlogskaptajn), befalingsmænd og konstabler. Den nederste linje viser forsvarets prognose for bemanningen. Derudover indeholder alle tre figurer en kraftig stigning i prognosen for bemanningen. Denne stigning er primært et udtryk for de iværksatte tiltag samt den planlagte bemandingsstrategi, herunder specielt det øgede indtag på forsvarets uddannelser. Stigningen falder senere hos officererne, da uddannelsen er tilsvarende længere. Nedenstående figurer er baseret på en vurderet personaleomsætning på 5 % for officersgruppen, 8 % for befalingsmandsgruppen og 15 % for konstabelgruppen som følge af en gennemsnitlig betragtning af den aktuelle personaleomsætning inden for de enkelte personelgrupper. Modellen arbejder med 97 % som fyldt struktur som følge af tomme stillinger ved jobrotation og afsked.



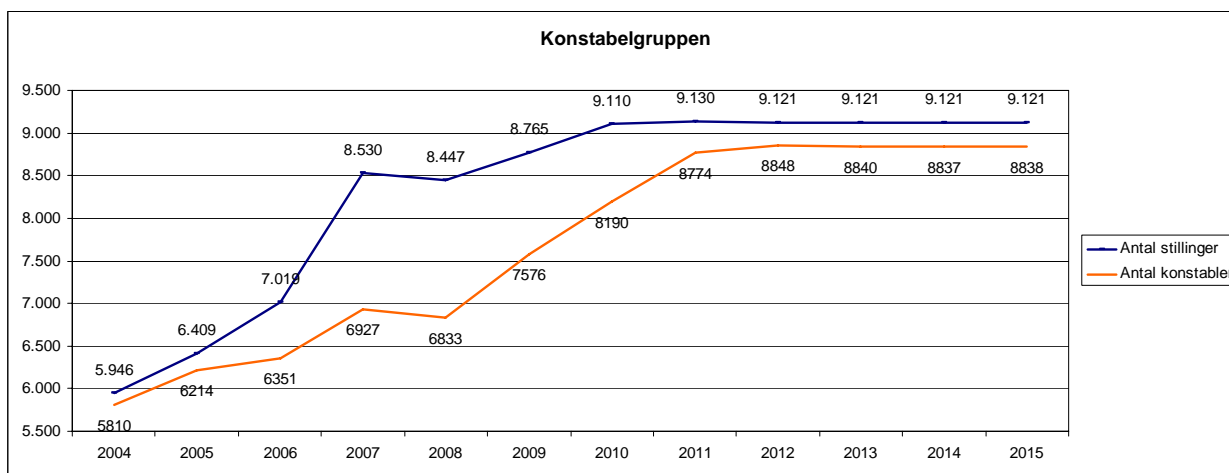
Figur 5.1. Antal stillinger sammenlignet med antal officerer til rådighed

Kilde: Forsvarskommandoen



Figur 5.2. Antal stillinger sammenlignet med antal befalingsmænd til rådighed

Kilde: Forsvarskommandoen



Figur 5.3. Antal stillinger sammenlignet med antal konstabler til rådighed

Kilde: Forsvarskommandoen

Fælles for alle tre personelprognoser er, at der forventes en balance i bemanningen omkring 2014, såfremt ovennævnte tiltag iværksættes, og der lægges en uændret personelnormering til grund.

Som det fremgår af ovenstående figurer, har forsvaret i indeværende forligsperiode haft svært ved at fastholde militært personale, særligt yngre officerer, befalingsmænd samt konstabler med faglige uddannelse og faglige specialister. For disse områders vedkommende har der været en større personaleomsætning, end det har været muligt at rekruttere til. Trods dette viser figurerne samtidig, at det har været muligt at rekruttere til en faktisk opbygning af særligt konstabelniveauet. Der er således i dag flere militære ansatte i forsvaret, end der var ved forligsperiodens start.

Reservepersonel

Personel af reserven er en samlende betegnelse for personel, der har valgt en løsere ansættelsesform til forsvaret end fastansatte. Det er således den enkeltes ansættelsesforhold og ikke uddannelsesbaggrunden, der er afgørende for betegnelsen "reserven".

Den tidligere reservepersonelordning, der var beregnet til at fylde især officersniveauet i den kolde krigs mobiliseringsforsvar, blev af forsvaret, bl.a. som følge af nedlæggelse af mobiliseringsforsvaret og transformationen mod et mere deployerbart forsvar, nedlagt i forbindelse med indeværende forlig. Det har imidlertid vist sig, at en reserveofficersordning vil kunne medvirke til at løse forsvarets samlede opgavekompleks.

I 2008 blev der derfor etableret en ny reservepersonelordning, herunder reserveofficersordning, der er begrundet i forsvarets opgaver i det nationale krise- og katastrofeberedskab samt den

opgavevaretagelse i forbindelse med det internationale engagement, som reservepersonel vil kunne bidrage med. Forsvarets krav til personellets viden, færdigheder og holdninger er ændret væsentligt. Der er således væsentlig forskel på den kompetenceprofil, der var gældende for bl.a. officerer af reserven under den kolde krig, og den kompetenceprofil, der er gældende i relation til forsvarets nye opgaver.

Personel af den nyetablerede reserveordning skal anvendes i uddannelsesstrukturen, i den regionale føringsstruktur, i hærens, søværnets og flyvevåbnets operative enheder, ved specialistpuljerne (sprogofficerer, sundhedsfagligt personel og andre) ved Forsvarsakademiet og Forsvarets Sundhedstjeneste samt i den centrale personelpulje. Personel af reserven giver forsvaret en vis personelmæssig fleksibilitet og robusthed i tilfælde af konjunkturudsving. Denne fleksibilitet giver sig bl.a. til udtryk ved anvendelse af reserveofficerer i visse typer stillinger i forbindelse med internationale operationer. Nedenstående figur viser anvendelse fordelt på reserveofficerens værnstilhørsforhold:

	April 07	Oktober 07	April 08	Oktober 08	I alt
Hæren	45	39	30	32	146
Søværnet	4	2	2	5	13
Flyvevåbnet	3	4	3	2	12
Hjemmeværnet	1	1	1	1	4
Forsvarets Lægekorps	4	2	2	5	13
I alt	57	48	38	45	188

Tabel 5.4. Anvendelse af reserveofficerer i internationale operationer fordelt efter værnstilhørsforhold
Kilde: Forsvarskommandoen

Forsvaret planlægger at uddanne ca. 50 reserveofficerer - eksklusive specialistpuljerne - om året, hvoraf hovedparten forventes anvendt i hæren.

De frivillige i hjemmeværnet

Rapporten "Frivillige i hjemmeværnet", udarbejdet af det daværende Socialforskningsinstitut i juni 2007, definerer det typiske hjemmeværnsmedlem som en person, der for de aktives vedkommende i gennemsnit bruger godt 18 timer om måneden på hjemmeværnet. Hjemmeværnets medlemmer udgør et bredt udsnit af befolkningen, som er parat til at yde en frivillig og ulønnet indsats for at forsvare og beskytte Danmark. Disse tal dækker over medlemmer, der netop udfører deres 24 timers funktionsrelevant tjeneste hvert år, og medlemmer, der bruger mange hundrede timer.

De ansattes nuværende rolle og vilkår i forsvaret

Arbejdsperspektivet

Det er et særkende for forsvarets militære medarbejdere, at personelstrukturen alene fødes fra de underliggende niveauer. Det betyder, at man kun kan tilvejebringe det nødvendige rekrutteringsgrundlag til de højere funktionsniveauer, såfremt man formår at rekruttere og fastholde de laveste funktionsniveauer.

Lov om forsvarets personel af 20. juni 2005 indebærer, at alle stillinger som udgangspunkt formelt er civile. En stilling skal som udgangspunkt indeholde opgaver, der forudsætter militær uddannelse eller erfaring for at kunne oprettes og klassificeres som militær. Forholdet er i indværende forlig ændret, bl.a. som konsekvens af, at forsvarets behov for stillinger til tjenesteperioder uden udsendelse er øget. Med disse stillinger får forsvaret bedre mulighed for at imødekomme personellets behov for stillinger mellem udsendelser i den operative struktur. Hovedpar-

ten af disse stillinger uden for enhedsudsendelse, der ellers ville være civile, befinder sig i støttestrukturen.

Pligten til at lade sig udsende

Af Lov om Forsvarets Personel følger, at alle medarbejdere af forsvaret – militære og civile – er omfattet af pligten til at forrette tjeneste uden for landets grænser. Pligten til at lade sig udsende er således et grundvilkår for forsvarets medarbejdere. Udsendelsesforpligtelsen har en række konsekvenser for militære såvel som civile medarbejdernes arbejds- og privatliv. Disse varierer afhængig af bl.a. opgavetyper, funktion, operationsvilkår, værn mv. Tre særligt betydende faktorer er: Udsendelsesperiodernes længde, udsendelsesfrekvens og varslings tid forud for den enkeltes udsendelse.

Kontinuerlige missioner, som f.eks. operationerne i Afghanistan og Kosovo, giver i mange tilfælde mulighed for et langt varsel. Det indebærer, at mange af de udsendte er bekendt med udsendelsen i god tid – hvilket vil sige et år før udsendelse.

Frafald medfører dog, at et større antal medarbejdere udsendes med kort varsel. Særligt bemærkes det, at frafald under hærens reaktionsstyrkeuddannelse kan betyde, at udsendelsesholdene skal fyldes op med fastansatte medarbejdere, der så typisk får et meget kort varsel. Tab, ekstraordinær hjemsendelse fra missionsområdet (repatriering) eller ændringer i situationen kan ligeledes medføre behov for udsendelse af medarbejdere eller nye eller ændrede styrkebidrag med kortere varsel. Samtidig har det i videre udstrækning end forudset været nødvendigt at udsende medarbejdere fra støttestrukturen. Tanken var ellers, at tjenesteperioder i den operative struktur med udsendelser kunne veksle med tjenesteperioder i støttestrukturen uden udsendelser. Dette forstærker opfattelsen af, at ekstrabyrden på de tilbageværende – i en

struktur med huller – ikke bliver værdsat tilstrækkeligt, endsize bliver kompenseret på en tilfredsstillende måde.

Udsendelsesperioden er for enheder i hæren typisk seks måneder. For enheder i søværnet og flyvevåbnet er perioden typisk tre måneder. Dertil kommer en missionsforberedende uddannelse, der som oftest indebærer yderligere længerevarende fravær fra hjemmet. Det betyder, at personalet og deres pårørende oplever, at det reelle fravær bliver væsentligt længere end selve udsendelsen til operationsområdet. En række funktioner i hæren har dog – i den udstrækning det er operativt forsvarligt – fået mulighed for kortere udsendelser, eksempelvis at to mand deler en seks måneders udsendelsesperiode. Civile får oftest et langt varsel og udsendes typisk som enkeltperson med en udsendelsesperiode på op til tre måneder.

Nedenstående tabel viser, hvorledes det nuværende udsendte personel fordeler sig på udsendelsesperiodens længde.

	3 mdr.	6 mdr.	12 mdr.	18 mdr.	24 mdr.	I alt
Hæren	122	973	14	2	3	1114
Søværnet	142	9	4	0	1	156
Flyvevåbnet	27	33	3	1	0	64
I alt	291	1015	21	3	4	1334

Tabel 5.5. Udsendt personel fordelt efter udsendelsesperiodens længde
Kilde: Forsvarskommandoen

Forsvarets målsætning er, at der som minimum skal gå tre år mellem to udsendelser af seks måneders varighed (fra hjemkomst til ny udsendelse). På grund af forsvarets nuværende bemandsingssituation er det dog ikke muligt at overholde denne målsætning. Derfor vil en stor del af de militært ansatte medarbejdere blive udsendt hyppigere i internationale operationer end

forsvarets målsætning. Dette er særligt udtalt for specialister, hvor eksempelvis personel fra militærpolitiet, IT, ammunitionsrydning og forsyningsområdet er særligt belastede, med eksempler på mindre end et år mellem udsendelser.

På baggrund af den af forsvaret udarbejdede "Rapport om udsendelsesperioder" fra december 2005 besluttede forsvaret at fastholde udsendelsesperiodernes længde på seks måneder som princip for enheder i hæren. Selv om hensynet til den enkelte kunne tale for en opdeling i kortere perioder, er dette i konflikt med hærens operativt betingede hensyn om, at enheder roterer samlet. En kortere udsendelsesperiode skal derfor afvejes i forhold til de begrænsninger, det vil påtvinge enheden i at være og forblive samarbejdet. En udsendelsesperiode på seks måneder giver en høj grad af personelsikkerhed og er hensigtsmæssig i forhold til opgaveløsningen i missionsområdet bl.a. grundet samarbejdede enheder og et godt lokalkendskab. Som følge af rapporten er der implementeret en række delforanstaltninger, som har skabt større fleksibilitet og styrket støtten til de udsendte og deres pårørende mv.

Forsvarsakademiet har i forbindelse med et projekt, der løber i perioden september 2007-september 2010, undersøgt, hvordan længde og frekvens af udsendelserne i internationale operationer påvirker de udsendte soldaters og deres pårørendes livssituation, især set ud fra et psykologisk perspektiv. I januar 2008 gennemførte Forsvarsakademiet på denne baggrund en indledende hjemkomstundersøgelse, der blev foretaget ved hjemkomsten af 241 soldater fra KFOR⁵¹ og 522 soldater fra ISAF⁵², der blev udsendt august 2007. Fra denne undersøgelse kan der udtrækkes data vedrørende soldaternes ønskede udsendelseslængde og ønskede interval mellem udsendelserne, samt vedrørende soldaternes vurdering af belastning og berigelse ved udsendelsen.

⁵¹ NATO's Kosovo Force.

⁵² NATO's International Security Assistance Force.

De foreløbige konklusioner i den forbindelse er, at der ses en vis variation i ønsket udsendelseslængde, men den største gruppe af de undersøgte i hæren ønsker fire måneders udsendelser og mindst 2½ år mellem udsendelserne, samt at forskelle mellem soldater med og uden børn især slår igennem på længden af perioden mellem to udsendelser. Samtidig oplever hovedparten af soldaterne en højere grad af berigelse end belastning ved at være udsendt.

En yderligere undersøgelse i projektet blev iværksat i slutningen af 2008 i samarbejde med Århus Universitet. Det er en "før-under-efter undersøgelse", der har til formål at undersøge sårbarhedsfaktorer i forhold til udvikling af efterreaktioner blandt udsendte soldater i Afghanistan. Undersøgelsen vil foregå på ISAF Hold 7, der skal udsendes i februar 2009

Vilkår for personel, der er udsendt i internationale missioner

Personnellets operative indsættelse i internationale operationer er som nævnt i kapitel 3 ofte præget af hyppig vekslen mellem opgaveløsning uden kamp og kampopgaver, samt en ofte allestedsnærværende trussel om pludselige angreb i form af vejsidebomber, miner, direkte eller indirekte beskydning, snigskytter, selvmordsbomber mv. Personellet vil derfor naturligt fokusere på det rådige materiel, enhedens taktiske færdigheder og evnen til at tilpasse sig selv til de meget vanskelige vilkår. Det skal bemærkes, at vilkårene for dansk personel i internationale operationer har varieret meget over de seneste år, alt efter indsættelsesområde.

Personellet er under udsendelsen generelt indsat døgnet rundt, da de asymmetriske trusler vil udgøre en fare, selvom enheden ikke er under direkte angreb. Eventuel fjendtlig beskydning af lejre med raketter og morterer bevirker, at der selv under ophold i lejre kan være en trussel. En udsendelse kan derfor i sig selv være en stor arbejdsmæssig belastning.

Omfanget af de militære opgaver er blevet udvidet, og de beslutninger, den enkelte træffer bl.a. i forbindelse med samarbejdet med lokalbefolkningen, kan have konsekvenser på det politiske eller strategiske niveau. Eksempelvis kan utilsigtede skader på civile få konsekvenser for den hjemlige opbakning. Dette stiller skærpede krav til det militære personel, som foruden at kunne mestre de militærfaglige discipliner skal kunne foretage en hurtig analyse af komplekse situationer, træffe beslutninger ud fra en konkret vurdering samt mestre en række kompetencer, der knytter sig til sociale relationer. Disse krav er udfordrende for forsvaret og medarbejderne.

I modsætning til de smalle mandater og tilhørende stærkt begrænsede handlemuligheder, der gjaldt under FN-indsættelserne på Balkan i 1990'erne, har soldater og enheder, der er indsat under de aktuelt gældende vilkår, vidtgående muligheder for at reagere på og eventuelt nedkæmpe trusler. Det bidrager i væsentlig grad til sikring af personellets sikkerhed, selvrespekt og trivsel trods de meget krævende indsættelsesvilkår.

Akklimatisering af personel fra internationale operationer løses i værnets regi. Hæren og flyvevåbnet har ensartede metoder. Deltagelsen i togter har været en integreret del af søværnets kultur i århundreder, hvorfor der ikke gennemføres særlige akklimatiseringsprocesser. Enkeltpersoner gennemfører hjemkomstprocedure ved Det Danske Internationale Logistik Center.

Der lægges i akklimatiseringsforløbet vægt på, at de danske soldater har behov for at tilbringe tid med familien umiddelbart efter afslutningen af indsatsen.

Selve akklimatiseringsforløbet gennemføres som regel som et fem-dages arrangement, der afholdes ved de lokale tjenestesteder og indeholder både samtaler med psykologer, helbreds kontrol, orientering om forhold efter hjemkomsten samt sociale arrangementer.

Tre måneder efter hjemkomsten samles enheden til et arrangement. Forsvarsakademiets Institut for Militærpsykologi har et tidsubegrænset tilbud om rådgivning og behandling af alt personel, ligesom der kan søges råd og støtte i regi af Kammeratstøtteordningen, oprettet af foreningen "De Blå Baretter". Desuden har forsvaret for nylig oprettet en pårørendetelefon og en pårørendeportal til støtte for pårørende til forsvarets ansatte.

Vilkår for medarbejdere i støttestrukturen

Forsvarets støttevirksomhed består af de fire områder personel, materiel, etablisement og informatik. Den tilhørende støttestruktur består af de funktionelle tjenester Forsvarets Personeltjeneste, Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste. Herudover findes en række andre værnssfælles myndigheder samt værnsspecifikke støttestrukturer, herunder værnenes skoler. Støttestrukturen er dimensioneret efter princippet 'netop tilstrækkelig' til at yde støtte. Derfor burde medarbejdere fra støttestrukturen - bortset fra sundhedsfaglige medarbejdere, IT-specialister, regnskabsførere, sprogofficerer og andre specialister, der organisatorisk er placeret i støttestrukturen, men hvor funktionerne er nødvendige for, at de operative enheder kan opstilles og indsættes - principielt ikke udsendes. De facto har der dog været et udpræget behov for at udsende personel fra støttestrukturen i større grad end forventet. Nedenstående figur viser en opgørelse over udsendte medarbejdere i støttestrukturen (pr. 1. december 2008)

Forsvarskommandoen	4
Forsvarsakademiet	2
Forsvarets Personeltjeneste	5
Forsvarets Materieltjeneste	3
Forsvarets Bygnings- og etablisementstjeneste	5
Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste	1
Forsvarets Sundhedstjeneste	0

Tabel 5.6. Antal udsendte medarbejdere i støttestrukturen (pr. 1. december 2008)
Kilde: Forsvarskommandoen

Dette antal skal holdes op mod en støttestruktur, der er dimensioneret til at være netop tilstrækkelig for at kunne servicere de øvrige myndigheder i forsvaret, og at der her - i lighed med de øvrige myndigheder i forsvaret – er en gennemsnitlig vakance på ca. 13 %.

Til ovennævnte opgørelse skal lægges personel fra søværnets operative logistikenhed, de enkelte værns skoler samt hjemmeværnet. Det samlede antal er derfor omkring 80 personer.

Dermed bliver muligheden for i en periode at fritage belastet personel fra internationale operationer tilsvarende mindre, idet omfanget af stillinger til tjenesteperioder uden udsendelse formindskes, samtidig med at belastningen på det øvrige personel i støttestrukturen forøges tilsvarende.

Udfordringer for de udsendte soldater

De seneste 40 år har der været en kraftig vækst i antallet af udsendte soldater i internationale operationer. Denne vækst er sket netop samtidig med, at konfliktmiljøet og trusselsniveauet generelt er blevet tiltagende skarpt, og mandaterne tillader øget anvendelse af militær magt. Dette vil alt andet lige øge sandsynligheden for flere dødsfald og for, at soldaterne vender hjem med men.

Forsvaret er allerede i gang med en systematisk erfaringsindhentning omkring psykiske reaktioner hos udsendte soldater, der oplever eksempelvis dødsfald i enheden. Det er vurderingen, at forsvaret gør en stor indsats i dag omkring at følge op i forhold til den enkelte soldat, men at det naturligvis til stadighed må overvejes at gøre andet og mere i denne sammenhæng.

Ved en veteran forstås en person, der – som enkeltperson eller i en enhed – har været udsendt i mindst én international operation. Personen kan fortsat være ansat i forsvaret, men kan også være afgang fra organisationen og overgået til det civile uddannelsessystem, arbejdsmarked eller andet. En person, der bliver udsendt for første gang i et år og derved opnår veteranstatus, vil meget ofte blive udsendt igen og indgå i statistikken som udsendt. Fra 1948 og frem til udgangen af 2009 vil Danmark have haft ca. 96.000 soldater udsendt i international tjeneste. Opmærksomheden henledes på, at antallet af udsendte ikke er identisk med antallet af veteraner.

De udfordringer, de udsendte soldater kan stå overfor, kan deles op i to kategorier: Udfordringer af psykologisk og social karakter samt udfordringer af fysisk karakter. De sociale problemer kan være brud i parforholdet, hyppigt sygefravær, problemer med at finde tilbage til en normal dagligdag og problemer med kontakten til det daglige tjenestested. For nogle kan der efter hjemkomsten vise sig forbigående psykiske vanskeligheder, som oftest vil være karakteriseret ved rastløshed, tristhed, social tilbagetrækning, opfarethed og aggression, der kan komme til udtryk i vold eller brug af enten alkohol eller stoffer. Hvis symptomerne fortsætter, bliver de vanskeligere at behandle, fordi de bliver en større og mere integreret del af personligheden, og de får en mere permanent karakter. Symptomerne på de forbigående psykiske vanskeligheder bliver i disse tilfælde suppleret med depression og angst.

De fysiske skader, tidligere udsendte kan være påført, kan være varige. Flere af disse skader kan gøre soldaten mere eller mindre uegnet til fremtidig international tjeneste og i nogle tilfælde begrænse fremtidig militær ansættelse. Egentlig invaliditet kan naturligvis også optræde ved flere af ovennævnte skader.

Såfremt en soldat er blevet så skadet, som følge af kamphandlinger eller anden fjendtlig våben-virkning, at fremtidig militær ansættelse er umulig, vil forsvaret tage ansvar for i samarbejde med det øvrige samfund at sikre en aktiv revalideringsindsats. Målet er, at soldaten opnår størst mulig livskvalitet og jobtilfredshed i eller uden for forsvaret. Såfremt soldaten nu eller senere i livet vil opnå den største livskvalitet ved varig ansættelse i forsvaret, vil forsvaret tilbyde dette.

De nævnte sociale, psykiske og fysiske problemer belaster ikke alene de tidligere udsendte soldater, men i høj grad også deres pårørende – der i nogle tilfælde skal genoptage samlivet med en person, der lider af fysiske eller psykiske skader. Dette kan i nogle tilfælde forstærke de ovennævnte sociale problemer.

Fysisk og helbredsmæssig egnethed til udsendelse

I forbindelse med det tiltagende og stadigt mere krævende internationale engagement er det konstateret, at en del af de militære medarbejdere ikke kan udsendes til international tjeneste (herunder sejrende tjeneste) – enten på grund af dårligt helbred, manglende honorering af de fysiske krav eller af sociale årsager. Dette medfører, at nogle medarbejdere udsendes ofte, mens andre slet ikke udsendes.

I slutningen af 2006 satte forsvaret øget fokus på den enkelte medarbejders opfyldelse af de fysiske krav og iværksatte i den forbindelse obligatoriske, regelmæssige helbredsundersøgelser

og grundvaccination – den såkaldte sundhedstriade – af alle fastansatte militære medarbejdere samt særligt udpegede civile medarbejdere, der påtænkes udsendt i internationale operationer. Der er imidlertid behov for fortsat fokus på området og iværksættelse af yderligere tiltag.

Forsvaret afskediger årligt omkring 90 medarbejdere pga. helbredsmæssige forhold og afskedigelsesprocessen og vilkårene i forbindelse med afskeden er som for øvrige statsansatte. Tjenestemænd afskediges som regel med pension. Overenskomstansatte afskediges, hvorefter den afskedigedes pensionsmæssige status afgøres af den pågældendes hjemkommune. For de medarbejdere, der ikke er i stand til at honorere sundhedstriadens krav, skal der udarbejdes en plan, der gør det muligt at honorere kravene. En manglende opfyldelse kan få konsekvenser i form af eksempelvis en stillingsændring og i yderste fald afskedigelse. Dette åbner også mulighed for, at forsvaret kan medvirke til at afhjælpe lidelser før de udvikler sig alvorligt, og derfor vil sundhedstriaden på sigt medvirke til, at forsvarets medarbejdere som helhed bliver sundere, og dermed forebygge afskedigelser og pensionering af helbredsmæssige årsager.

Støtte til de pårørende i forbindelse med internationale operationer

De pårørendes trivsel under både den forberedende uddannelse og selve udsendelsen er særdeles vigtig for soldaten og dermed af stor betydning for forsvaret. De samlevendes forventninger til nærvær og fællesskab om opgave- og problemløsning – som eksempelvis varetagelse af børn har i de seneste år været stigende.

Udover personlige og følelsesmæssige konsekvenser kan familien også stå tilbage med en række udfordringer af mere praktisk karakter. Det kan f.eks. dreje sig om pasning af børn, skolekontakt, daglig husholdning og vedligeholdelse, kontakt til familie og øvrigt netværk samt håndtering af økonomi, forsikringer mv. Pårørende til udsendte medarbejdere står potentielt alene

med omfattende opgaver. Naturlige følelsesmæssige reaktioner på trusler eller konkrete hændelser i missionsområdet kan periodevis reducere en ellers tilstedeværende evne til at overkomme opgaverne.

Der ydes i dag et skattefrit udetillægslignende tillæg, der skal dække de meromkostninger, der er forbundet med at være udsendt. Tillægget er på ca. 10.800 kr. til 17.800 kr. om måneden afhængigt af personelkategori, og om det er en FN-mission.

De forventeligt tiltagende fortsat krævende indsættelsesvilkår skaber behov for en endnu bedre forberedelse af de pårørende i form af information med henblik på at sikre de pårørendes forståelse, tillid og dermed opbakning.

Der vil forventeligt være en stadig større søgning af forsvarets tilbud om støtte fra især socialrådgivere og psykologer som konsekvens af påvirkningen fra de krævende missioner.

De frivillige netværk, der etableres med henblik på gensidig støtte blandt pårørende til udsendte på de enkelte udsendelseshold, fungerer i mange tilfælde godt. Det afhænger imidlertid meget af de centrale og toneangivende personer, der træder i spidsen for initiativerne.

Forsvaret har en væsentlig interesse i at igangsætte og støtte sådanne lokale støttenetværk på frivillig basis, således at de pårørende kan opleve gensidig støtte tilpasset netop deres behov og situation.

Under adskillelsen vil både den udsendte og de pårørende have berettigede forventninger om at kunne bevare en forholdsvis nær kontakt. Der vil være behov for at sikre muligheder for tæt

kommunikation mellem de udsendte og hjemmet – herunder for "virtuelt samvær" med pårørende og børn gennem videoforbindelse, videodagbøger og lignende.

Forsvaret har etableret en pårørendetelefonlinje, hvor man umiddelbart kan komme i kontakt med forsvaret, ligesom en pårørendeportal på Internettet – hvor de pårørende kan få en oversigt over støttemulighederne - er etableret.

Uddannelse af militært ansatte medarbejdere

Forsvaret bibringer de militært ansatte medarbejdere de fornødne kompetencer gennem et uddannelsesforløb, der for manges vedkommende omfatter en vekslen mellem uddannelse og praktisk tjeneste. Selvom militær viden og færdigheder står centralt, indgår der på leder- og mellemliderniveauet imidlertid også en række almene moduler, som eksempelvis ledelse, sprog, samfundsvidenskab og pædagogik. Samtidig kan en række uddannelser på manuelt niveau sidestilles med civile uddannelser og derfor direkte anvendes i det civile erhvervsliv, f.eks. mekanikere, ambulanceassistenter, kontoruddannede med flere. På mellemliderniveau kan en række uddannelsesmoduler sidestilles med moduler i det civile uddannelsessystem, mens man arbejder med at opnå en akkreditering af officersuddannelsen. Der sigtes mod, at første del af den nye grundlæggende officersuddannelse skal ækvivalere erhvervsakademiniveau, mens den samlede grundofficersuddannelse skal modsvare en professionsbachelor. Den efterfølgende videreuddannelse - for at blive kaptajn eller kaptajnløjtnant - vurderes at ækvivalere en såkaldt postgraduate videreuddannelse, et supplement til grundofficersuddannelsen (professionsbachelor), som giver eleven en diplomgrad.

I fortsættelse af den af Danmarks Evalueringsinstituts evaluering og udarbejdede rapport i 2003 af forsvarets linjeofficersuddannelser har officersskolerne allerede iværksat ændringer af ud-

dannelserne, således at de vil leve op til de krav, som skal opfyldes for at blive akkrediteret til professionsbachelorniveauet.

Undervisningsministeriets akkrediteringsproces har været sat i bero siden 2007, men er nu genoptaget. Akkrediteringsprocessen for forsvarets linjeofficersuddannelser forventes påbegyndt foråret 2009.

I forhold til det civile samfunds anerkendelse af de kompetencer, som er opnået ved tjeneste i forsvaret pågår bl.a. et arbejde omkring synliggørelse af realkompetencer opnået ved soldatens tjeneste i forsvaret, herunder ikke mindst realkompetencer opnået i forbindelse med indsats i de internationale operationers mange ansvarsområder, der ofte rækker væsentligt ud over rene militærfaglige erfaringer. Tilsvarende arbejdes der på en sammenkobling af forsvarets kompetenceudviklingsstrategi med loven om borgerens ret til realkompetencevurdering.

Forsvaret har med den nye grundofficersuddannelse udviklet en uddannelse, der indebærer en større officersproduktion med henblik på at gøre strukturen robust over for en højere personelomsætning blandt yngre officerer. Modulopbygningen af den nye grundofficersuddannelse vil desuden gøre det muligt for personel med andre typer af officersuddannelser eller lignende, at træde ind i forløbet efter korte suppleringsmoduler. Tilsvarende er det hensigten, at civile med særlige - civilt erhvervede - kompetencer gives adgang til officersuddannelsen.

Forsvaret ønsker generelt at opnå en større grad af fleksibilitet i forhold til personel- og uddannelsesstrukturen, bl.a. for i højere grad at kunne anvende personellens opnåede kompetencer, civile såvel som militære – herunder i højere grad at udnytte kompetencer, som er erhvervet ad andre veje end uddannelse i forsvaret.

Der arbejdes derfor på en øget brug af meritering på baggrund af et hovedprincip om, at der kan afviges fra den måde, forswarets medarbejdere opnår kompetencer på, uden dog at afvige fra den kvalitet og standard, der hører til et givent funktionsniveaus kompetenceprofil.

I takt med en stigende modulopdeling af forswarets uddannelser, hvor det er indlæringsmæssigt og praktisk muligt, stiger muligheden for at sammensætte mere individuelle uddannelsesforløb, eksempelvis i forbindelse med meritering.

Den strategiske udvikling og koordination af uddannelser i forsaret - samt generel kompetenceudvikling - for forswarets ansatte varetages i dag af Forswarets Personeltjeneste på vegne af Forsvarskommandoen, idet Forsvarsministeriet har delegeret ansvaret for uddannelsesområdet til underlagte niveau I myndigheder. Den strategiske udvikling og koordination af uddannelser i forsaret sker i et samarbejde med både aftagere (operative kommandoer og funktionelle tjenester) og producenter (skoler og Forsvarsakademiet) af forswarets uddannelser, ligesom personelorganisationerne inddrages i forskellige fora. Personelorganisationerne er således repræsenteret i "Personelfagligt Forum i Forsaret", der har som formål at skabe et forum, hvor personelorganisationerne har mulighed for at forhandle og medvirke til en evaluering af principper og retningslinjer for personelvirkomheden inden for overordnede uddannelsesmæssige forhold. Som forum for den detaljerede dialog vedrørende uddannelsesmæssige forhold er "Underudvalget vedrørende Omstilling og Kompetenceudvikling under Forsvarskommandoens Hovedsamarbejdsudvalg" oprettet. I dette udvalg er personelorganisationerne repræsenteret ved 5-9 deltagere.

Sammenkoblingen af uddannelse og kompetencer opnået i forsvaret med uddannelser i det civile uddannelsessystem i form af såkaldte meritforløb, hvor en fastlagt uddannelse i forsvaret efter aftale med et civilt uddannelsessted kan videreføres til en civilt anerkendt uddannelse, er også påbegyndt.

Det skal bemærkes, at uddannelsen af de militære medarbejdere er livslang. Eksempelvis kan "produktionstid" for en major/orlogskaptajn på det højeste niveau tage 16 år eller længere, regnet fra den ansattes første dag i forsvaret. Tilvejebringelse af officerer og øvrige befalingsmænd kræver således langt flere ressourcer end tilvejebringelse af overenskomstansat personel på manuelt niveau, og det er meget tidskrævende og dyrt at erstatte afgangt militært personel, især officerer, befalingsmænd og specialister.

Karrieremuligheder for militært ansatte medarbejdere

Karriereplanlægning og -udvikling finder sted i et samspil mellem medarbejderen og personaleforvaltningen under hensyntagen til forsvarets behov. Personelstrukturen giver mulighed for både vertikale og horisontale karriereløb. Erfaringerne viser, at personellet, og specielt officersgruppen, primært fokuserer på vertikale forløb, mens de mere specialiserede horisontale forløb almindeligvis anses for mindre attraktive. Forsvaret arbejder løbende med at gøre de horisontale forløb mere attraktive gennem efteruddannelse og højere status til personel i det horisontale forløb.

Rotation mellem stillinger er dels med til at udvikle og opbygge de bredere kompetencer hos den enkelte officer, dels bidragende til den nødvendige dynamik for, at organisationen forandrer og udvikler sig. Rotation mellem stillinger kan dog samtidig medføre kortvarige kompetencetab i relation til udførelse af de enkelte funktioner. For at kompensere for dette, og samtidig

fastholde viden og erfaring, er der siden 2003 indført en større faglig stabilitet i forhold til det tidligere fremherskende princip om generelt bred anvendelighed af officeren. Den grundlæggende tanke er således at fastholde officeren inden for et til to fagområder (planlægning, økonomi, materiel og logistik, personel, operationer, uddannelse og kompetenceudvikling, ledelse samt informatik, hvor operationer eller militært chefvirke typisk er det ene af disse fagområder), uden derved at hindre såvel individuel udvikling eller rotation mellem stillinger.

Forudsætningen for en bred anvendelse af et system som dette i forsvaret er, at det generelt accepteres, at officeren primært kompetenceopbygger sig inden for et til to fagområder, hvoraf det ene er militære operationer i bred forstand (altså forsvarets kerneopgave). Desuden skal de generelle karrieremuligheder inden for hvert fagområde opfattes som værende de samme. Dette udvirkes bedst via personeltjenestens karriereplanlægning for den enkelte, hvor konkrete karriereforløb med baggrund i medarbejderens kompetenceniveau skaber mulighed for vertikale specialistkarrierer - forfremmelse af specialister - og optimal anvendelse af medarbejderens potentiale. Officeren kan i denne forbindelse også vælge at gøre tjeneste i hjemmeværnet.

For det militære lederniveau er udvælgelsen til udnævnelse til næste højere grad blandt yngre officerer relateret til det operative miljø, mens senere udnævnelser kræver mere akademiske discipliner, som tilfredsstillende gennemgang af videreuddannelser eller arbejde i stabe på højere niveau. Udnævnelse til forsvarets chefgruppe – fra oberstløjtnant og opefter – kræver desuden et klart og af forsvaret erkendt chefpotentiale.

For befalingsmænd er der muligheder for udvikling og udnævnelse til oversergent, seniorsergent og chefsergent.

På det manuelle niveau ligger karrieremulighederne i højere grad i kompetenceudvikling i de respektive stillinger. I de sammenhænge, hvor svendebrev ikke allerede er en del af funktionsuddannelsen, kan den militære funktionsuddannelse eventuelt følges op til faglært niveau gennem meritforløb på beslægtede civile faglige uddannelser. Genindførelse af korporalsgraden bidrager til at udvide karrieremulighederne, da det er besluttet, at korporalsgraden hører til på det manuelle niveau. Det er således for det manuelle niveau at betragte som en udvidet karrieremulighed.

Beordringssystemet

Forsvarets arbejdspladser er spredt ud over et stort geografisk område, der også rækker ud over Danmarks grænser. Som militært ansat i forsvaret kan en medarbejder derfor, afhængig af ansættelsesforholdet, blive beordret til en stilling i et andet geografisk område eller en anden tjenestestilling inden for sit nuværende tjenestested.

Forsvaret anvender i dag beordringsretten på de militært ansatte medarbejdere under videst muligt hensyn til medarbejderens ønsker og personlige forhold, herunder geografisk stabilitet i længere perioder. Forsvarets behov indgår i vurderingen af, om beordring eventuelt skal finde sted imod medarbejderens ønsker. Uanset, at der lægges vægt på at give medarbejderen et rimeligt varsel ved en beordring, er beordrede flytninger en væsentlig årsag til afgang.

I indeværende forlig er der for det militære personel foretaget beordringer dækkende såvel beordring til midlertidig tjeneste og varig tjeneste i en størrelsesorden af ca. 11.000 beordringer.

Set fra et arbejdsgiversynspunkt sikrer beordringssystemet, at forsvaret kan prioritere personelressourcerne. Beordringssystemet muliggør, at forsvaret kan besætte de stillinger, som er vitale for landets sikkerhed, og dermed til stadighed kan udføre f.eks. suverænitetshævdelse og internationale operationer. Systemet giver endvidere forsvaret mulighed for at besætte stillinger i landsdele, som af geografiske årsager eller andre forhold er vanskelige at besætte.

Set fra et medarbejdersynspunkt kan beordringssystemet opleves som demotiverende, især i de tilfælde hvor en medarbejder mod sin vilje beordres i en stilling eller til en uønsket geografisk region. Omvendt kan beordringssystemet betyde forudsigelighed og synlige karriereplaner for medarbejderen.

Det skal bemærkes, at typen af beordring sætter rammen for de ydelser, der oppebæres i forbindelse med den beordrede tjeneste.

I det omgivende samfund, og ikke mindst blandt yngre medarbejdere, er der imidlertid en udpræget forventning om indflydelse på udformningen af egen karriere og valg af specifikke stillinger og uddannelser som led heri samt en vis geografisk stabilitet i besættelsen af stillinger i Danmark.

Forsvarsministeriet har gennem en arbejdsgruppe undersøgt muligheden for, at det militære personel helt eller delvist overgår til bemanning af stillinger efter ansøgning. Arbejdsgruppen har vurderet, at overgang til et ansøgningssystem kan give medarbejdere forstærket mulighed for indflydelse på og et øget ansvar for egen karriere. Herved ses der generelt betragtet mulighed for at forstærke forsvarets evne til at tiltrække, fastholde og udvikle medarbejdere. Overgang til anvendelse af et ansøgningssystem som grundlag for bemanning af militære stillinger i

forsvaret er imidlertid et paradigmeskifte. Ud fra en samlet vurdering af de organisatoriske og ressourcemæssige forhold, de udenlandske erfaringer og for at sikre, at der kan foretages en tilfredsstillende forvaltning af alle medarbejdere i forbindelse med en overgang, anbefaler arbejdsgruppen, at det i første omgang kun er de øverste chefniveauer (general/admiral og oberst/kommandør) samt visse andre særlige stillinger, der bør være omfattet af et ansøgningssystem. Ansøgningssystemet erstatter dog ikke beordringsretten inden for alle stillinger på det øverste chefniveau. Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at der efter tre års anvendelse af ansøgningssystemet for disse grupper foretages en evaluering med henblik på at vurdere, hvorvidt flere grupper bør omfattes af ansøgningssystemet.

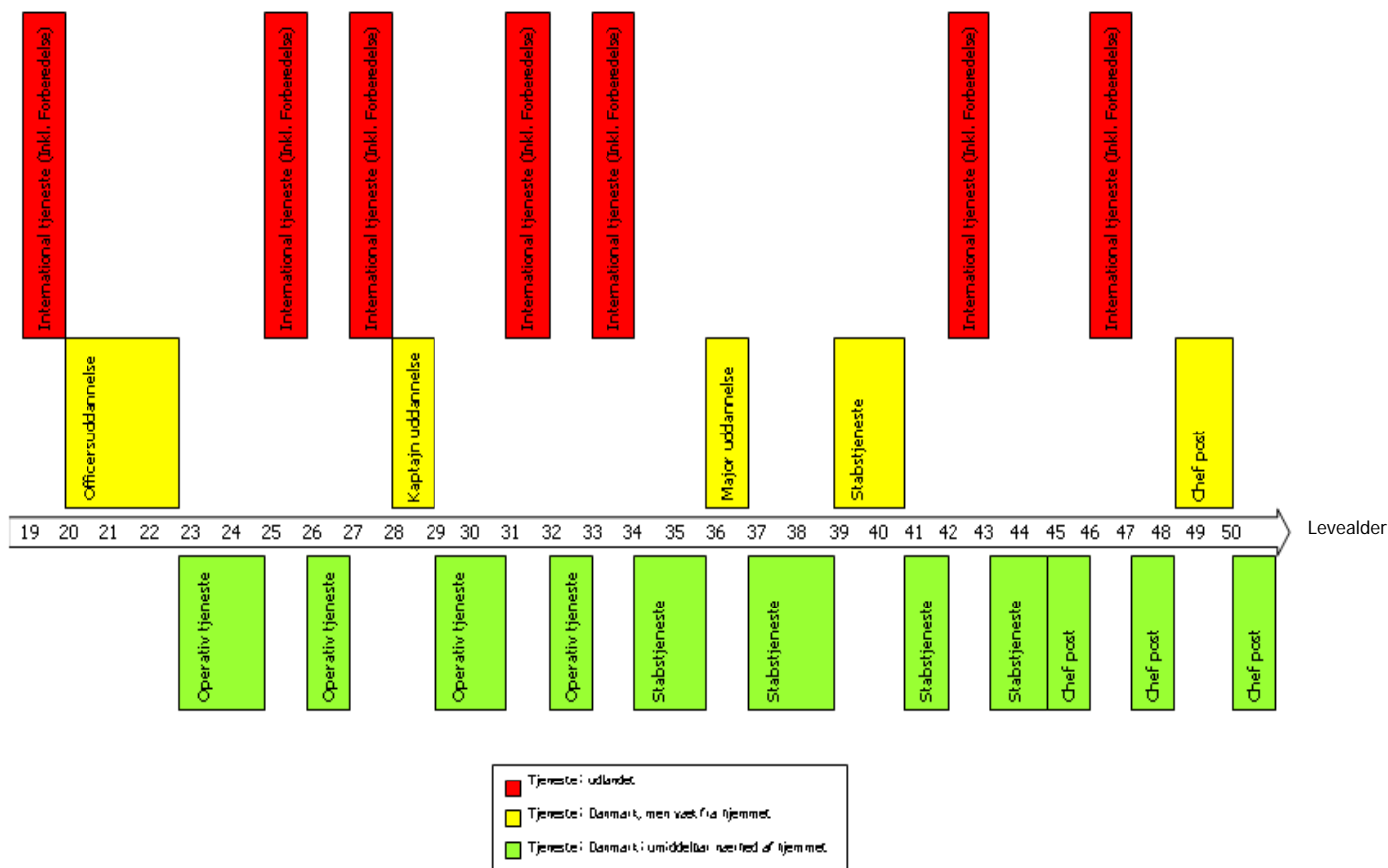
Fravær fra hjemmet på grund af tjenesten

Orlov under udsendelse og dermed mulighed for samvær med familien er et andet område, der har betydning for soldaterne. Der er indført et princip om, at der skal være to orlovsperioder i stedet for én under en seks måneders udsendelse. Hvis de operative forhold ikke tillader to orlovsperioder, ydes der økonomisk kompensation, hvilket eksempelvis er tilfældet i forbindelse med udsendelser til Afghanistan.

Den ekstraordinære belastning af personalet – som en konsekvens af bemandsituationen - har medført en mindre vilje til at lade sig udsende, og tilvejebringelsen af personel må derfor i stadig større udstrækning ske ved brug af beordringer mod personalets ønsker. En mærkbar konsekvens er, at flere og flere medarbejdere forlader forsvaret, når der er udsigt til (endnu) en udsendelse, hvilket vanskeliggør personelplanlægning og –tilvejebringelse.

I forbindelse med gennemgang af nødvendige grund- og videreuddannelser kan der også påregnes geografisk adskillelse fra hjemmet. Nedenstående figur viser et eksempelvis tjenestefor-

løb for en officer bosiddende i Jylland og med et tjenstligt tilhørsforhold i Vestjylland, eksempelvis Holstebro. Forløbet er baseret på en rekrutteringsalder på 19 og en udnævnelse til oberstløjtnant ved en alder på 45. Figuren er opdelt i perioder med tjeneste i nærhed af hjemmet, eksempelvis Holstebro, Oksbøl og Karup; tjeneste væk fra hjemmet, men med mulighed for weekender i hjemmet, eksempelvis København; samt tjeneste væk fra hjemmet uden mulighed for weekender i hjemmet, eksempelvis Kosovo og Afghanistan.



Figur 5.4. Eksempel på et tjenesteforløb for en officer
 Kilde: Forsvarskommandoen

På det militære manuelle niveau og mellemliderniveau konstateres stor mangel på personel med kompetencer inden for forskellige tjenesteområder, f.eks. administration, logistik, militærpoliti, fagligt personel med flere. Personelmangel på disse områder inddækkes bl.a. ved større

anvendelse af reaktionsstyrke- og reservepersonel, anvendelse af personel fra stabe, skoler og funktionelle tjenester samt ved hyppigere udsendelse af personellet. Som konsekvens heraf belastes støttestrukturen i større udstrækning af vakancer, og personellet vælger i stigende grad at forlade forsvaret, når den gennemsnitlige udsendelsesfrekvens maksimalt er 1-2 år samt i enkelte tilfælde mindre end et år.

”Arbejdsgruppen vedrørende justering af forsvarets personel- og uddannelsesstruktur” vurderer, at den igangværende udvikling i forsvaret inden for personelområdet i værste fald kan resultere i uhensigtsmæssig personelanvendelse, mindre attraktive tjeneste- og karriereforløb samt ringe sammenhæng mellem arbejdsliv og privatliv. Konsekvensen heraf kan bl.a. være en øget personelomsætning, personelmangel, kompetencetab samt øget ressourceforbrug på uddannelsesområdet. I den forbindelse kan risikoen for en eventuel kaskadeeffekt ikke udelukkes.

Civilt ansatte medarbejdere

Der er i forsvaret ca. 6.000 civile medarbejdere med meget varieret uddannelsesmæssig baggrund. De bidrager med en række kompetencer, der på lige fod med det militære personels kompetencer er en forudsætning for, at forsvaret kan løse sine opgaver. Der er tale om opgaver rækkende fra relativt simple rutineopgaver til højt specialiserede opgaver.

De civile medarbejdere rekrutteres ”fra gaden” i konkurrence med rekrutteringsbehovet i det øvrige samfund. En civil medarbejder rekrutteres ofte til en specifik stilling. Henset til forsvarets størrelse vil der normalt være mulighed for, at en civil medarbejder i løbet af sit arbejdsforløb i forsvaret kan prøve kræfter med forskellige stillinger. Civile medarbejdere har en relativt høj grad af stabilitet i ansættelsen. Bortset fra de omstruktureringer, der besluttet i forsvarsforlig,

er der sjældent behov for, at civile medarbejdere skifter ansættelsesområde. De civile medarbejdere oplever således normalt relativt stor geografisk stabilitet i deres ansættelse.

Forud for udsendelse af en civil medarbejder til en international mission deltager den pågældende indledningsvis i et fem dages kursus, "Reduceret militær grunduddannelse for personel uden for den militære rækkefølge". Efterfølgende deltager den pågældende i missionsforberedende uddannelse sammen med resten af personellet i enheden, som vedkommende skal udsendes sammen med. Såfremt den civile ikke skal udsendes i rammen af en enhed, deltager den pågældende i stedet i et ni dages "Enkeltmandsforberedende kursus", som også militære ansatte deltager i, såfremt de ikke udsendes i rammen af en enhed. I forbindelse med afvikling efter udsendelse deltager civile generelt i samme program som det militære personel.

Fælles for afviklingsprogrammerne er, at der indgår diverse orienteringer om løn, forsikringsforhold, psykiske reaktioner mm. For civilt og militært personel, der har været udsendt under samme forhold og vilkår, er de efterfølgende tilbud også de samme. Ud over afviklingsprogrammer med forskellige former for orienteringer og i nogle tilfælde også tilbud om samtaler med en psykolog, er de civile og deres pårørende således også omfattet af det stående tilbud om psykologisk rådgivning og behandling samt tilbuddet om socialfaglig rådgivning. Ingen af tilbuddene er tidsbegrænsede og kan derfor også benyttes, efter den udsendte eventuelt har forladt forsvaret. Pårørende til civilt udsendt personel har naturligvis også samme muligheder som andre pårørende for at benytte "Pårørendetelefonen" og "Pårørendeportalen".

Udsendelse af civile sker som alt overvejende hovedregel på baggrund af tæt dialog og i forståelse med den enkelte civile medarbejder. Ofte er det medarbejdere selv, der har udtrykt ønske om at få en udsendelse. For nogle grupper er der tale om forud planlagte forløb, hvor man alle-

rede ved ansøgning af den pågældende stilling får oplyst, at man med mellemrum vil skulle udsendes i forbindelse med arbejdet.

Der udsendes i dag civile til missionsområderne i både Afghanistan og Kosovo samt med Absalon i forbindelse med Task Force 150. Der udsendes bl.a. journalister, militærjurister, maskinmestre, regnskabsmedarbejdere og etablisementsmedarbejdere.

Civile ansatte er i langt overvejende grad omfattet af de samme tillægsaftaler som militære under udsendelse i international mission. Der er således generelt de samme ydelser til både militært og civilt personel, når de udsendes. Der er for alt personel forskel på ydelserne afhængigt af udsendelsesperiodens længde, men denne forskel er ens for militære og civile. Dette er ikke mindst en konsekvens af, at en ensartet ydelse for alt personel, efter øget anvendelse af civile er aktualiseret, også er prioriteret af forsvaret i forhandling med de faglige organisationer.

Konkret skelnes der således i det af ministeren fastsatte udetillægslignende tillæg, og det af centralorganisationerne og Finansministeren aftalte FN-tillæg, ikke mellem militære og civile. Tillægget til betaling for mistede fridage, også kaldet 2/7-dage, er over tid skabt ved og finansieret af de enkelte organisationers overenskomstpuljer.

Indtil indgåelsen af overenskomst 2005 var der flere civile organisationer, der ikke havde prioriteret dette i forhandlingen med Personalestyrelsen. Der var derfor i overenskomstperioden 2002-2005 en forskel på størrelsen af dette tillæg. Dette blev rettet op ved overenskomst 2005, for alle de civile grupper, der på daværende tidspunkt var involveret i internationale missioner.

Tilsvarende er der ved overenskomst 2008 centralt afsat en særlig pulje, som endnu ikke er forhandlet, men hvor eventuel udestående harmonisering vil være et prioriteret krav fra forsvarret. Endelig skal det bemærkes, at der for særligt kritiske civile grupper, herunder ikke mindst læger og sygeplejersker, findes særlige tillægsaftaler, der stiller dette personel mere gunstigt end øvrigt civilt og militært personel.

Medarbejdernes private perspektiv

En beskrivelse af personellets oplevelse af forhold vedrørende tjeneste og udsendelse vil i sagens natur være præget af en vis grad af subjektivitet. Nedenstående beskrivelse er derfor bl.a. baseret på det gennemførte arbejde i "Arbejdsgruppen vedrørende justering af forsvarrets personel- og uddannelsesstruktur".

Tidens ændrede og forskelligartede familiemønstre giver en særlig udfordring for forsvarrets ansatte i perioder og i dele af karrieren, hvor de skal arbejde forskellige steder i landet og gøre tjeneste i internationale operationer. I det moderne samfunds familiestruktur er familiens trivsel ofte nært forbundet med sammenhængen til og støtten fra de nære omgivelser. De ændringer, en beordring til tjeneste i anden landsdel eller udsendelse i international operation eller sejladsperioder kan betyde for familien, kan have stor indflydelse på medarbejderens beslutning om at blive i forsvarret.

For den ansatte, der er etableret med familie med hjemmeboende børn, såvel som for den unge soldat, hvis nære relationer primært er forældre, kæreste og venner, vil udsendelser til internationale operationer medføre en belastning af alle involverede. Alle oplever et følelsesmæssigt afsavn, der kan give anledning til usikkerhed, utryghed og bekymringer omkring tab, invali-

dering mv. Det er derfor vigtigt, at de pårørende får adgang til objektiv, hurtig og relevant information fra forsvaret om, hvad der foregår i missionerne.

Udover personlige og følelsesmæssige konsekvenser står familien også tilbage med en række udfordringer af mere praktisk karakter. Det drejer sig eksempelvis om pasning af børn, skolekontakt, daglig husholdning og vedligeholdelse, kontakt til familie og øvrigt netværk samt håndtering af økonomi, forsikringer mv. – et område, som forsvaret arbejder med.

Undersøgelser af årsagerne til uforudset afgang underbygger behovet for at sætte fokus på pårørende. Således kan der her noteres et større antal medarbejdere, der angiver, at de søger deres afsked, fordi deres familie ikke vil acceptere soldatens yderligere fravær fra hjemmet. Et antal unge soldater afgang fra reaktionsstyrkeuddannelse før udsendelse, fordi de tager hensyn til pårørendes ønske om, at de bliver hjemme.

Forsvaret har i en årrække haft fokus på de pårørendes situation og tilbyder en række støtte- og rådgivningsmuligheder. Det er imidlertid nødvendigt at udbygge disse ordninger yderligere for at mindske belastningen på de pårørende med det formål at kunne forbedre fastholdelsen af personellet. Derfor har der i efteråret 2008 været gennemført en undersøgelse⁵³, der bl.a. har afdækket de pårørendes tilfredshed med de nuværende tilbud og ligeledes identificeret eventuelle udækkede behov. Undersøgelsen har vist, at der generelt er god tilfredshed med forsvarets indsats for så vidt angår information, kontaktmuligheder, rådgivning og støtte. Dog kan der ud fra rapportens konklusioner udpeges indsatsområder, hvor der med fordel kan sættes ind med yderligere tiltag. Dette drejer sig primært om mere information til pårørende ved særlige hæn-

⁵³ Undersøgelsen blev gennemført i august måned 2008 af det eksterne konsulentfirma Kompetencemægleren. Selvom svarprocenten på godt 22 % var under det forventede, var den dog så høj, at konsulentfirmaet tilkendegav, at der kunne drages signifikante konklusioner.

delser, samling af informationer på et sted, forbedring af leveringstid på post til udsendte. På rådgivningsområdet er det bl.a. en tydeligere udmelding om rådgivernes indbyrdes rollefordeling samt sikring af, at rådgivningsmulighederne bliver yderligere kendt blandt de pårørende. Undersøgelsen har desuden givet et indtryk af, hvilke supplerende former for støtte, de pårørende har behov for. De efterspørger støtte til praktiske gøremål samt påvirkning af omverdenen, ligesom det bliver tydeligt, at rådgivning til og for børn er en efterspurgt vare. Endvidere er der udtrykt ønske om, at omverdenen i højere grad bliver orienteret om de operationer forsvaret deltager i, samt at der gives mulighed for yderligere rådgivning til børn.

Afgangsundersøgelser viser også, at medarbejdere i stigende grad har ønske om geografisk stabilitet, idet de i stadig mindre grad er villige til at lade sig flytte fra den ene landsdel til den anden. Forsvaret har derfor iværksat en ordning for at øge medarbejdernes geografiske stabilitet, eksempelvis ved en tilknytning til en region i en årrække.

Det samfundsmæssige perspektiv

Samtidig med, at forsvarets personel er soldater, er de borgere i det danske samfund. Som borgere oplever de og deres familier i forbindelse med tjenesten eller efter hjemsendelsen vilkår, der i deres optik ikke tager hensyn til deres særlige situation.

Dette skal ses i sammenhæng med, at når en medarbejder først er forfremmet i forsvaret, vil tilbageførsel til tidligere funktionsniveau principielt ikke blive foretaget. Dette er i særlig grad gældende for chefgruppen, hvor der er tale om kongelig udnævnelse og resolvering. Forsvaret anvender – som beskrevet i afsnittet om ansøgningssystemet - kun i stærkt begrænset omfang åremålsansættelse.

Forsvarets forfremmelsessystem kan opleves som begrænsende, idet systemet hovedsageligt bygger på formelt opnåede kompetencer gennem forsvarets grund- og videreuddannelsessystem. Forfremmelsessystemet tager kun i meget begrænset omfang hensyn til personligt erhvervede realkompetencer, eksempelvis de særlige kompetencer, der opnås gennem erfaring eller privat erhvervede uddannelser.

Følgen af dette er, at personalet således i visse sammenhænge kan føle, at deres kompetencer ikke udnyttes og honoreres i tilstrækkeligt omfang, og at man kan udsættes for geografiske forflytninger, der er baseret på, at der kun findes stillinger, man formelt er kvalificeret til i en anden landsdel. Dette på trods af, at der i nærområdet kan være en stilling, man reelt er kvalificeret til. Der er indledt et arbejde omkring registrering og vurdering af forsvarets medarbejderes realkompetencer, som vil afdække mulighederne for i højere grad end hidtil at inddrage medarbejdernes realkompetencer i karriereløbet eller et geografisk fokuseret tjenesteforløb.

Et af soldatens vigtigste arbejdsredskaber er hans fysiske form og sundhedstilstand, hvor forsvaret stiller krav til, at soldatens helbred og fysik skal være af en høj standard, for at han kan udsendes i international tjeneste og således være ansat i forsvaret.

Størstedelen af de soldater, som udsendes i international tjeneste, vender hjem til Danmark uden fysiske eller psykiske skader, men derimod personligt styrket og udviklet. En stor del af de hjemvendte og især unge soldater går efterfølgende ud i samfundet til et almindeligt liv på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet.

Soldaten kan opleve at gå direkte fra en situation, hvor soldaten føler at have gjort en forskel under særdeles vanskelige vilkår, til en situation, hvor han er anonym borger i samfundet. For-

svaret søger at give soldaten anerkendelse gennem parader, medaljer og fællesskab med andre hjemsendte, men mange oplever ikke en umiddelbar anerkendelse fra det samfund, der har sendt ham ud.

Bl.a. gennem foreningen "De Blå Baretter" støtter personel, der vender hjem fra international tjeneste, hinanden på frivillig basis. Foreningen har bl.a. oprettet en "Kammeratstøttelinje". Den har i løbet af 2008 haft mellem 30 og 40 henvendelser i gennemsnit pr. måned. I 2007 var antallet af henvendelser mellem 60 og 70 om måneden. Henvendelserne kommer fra soldater og pårørende fra alle missioner. Op til højtiderne og når der er nyt i medierne om kampe, vejsidebomber, sårede og faldne, kan der konstateres en stigning i henvendelserne på linjen. Det vurderes, at faldet i henvendelser fra 2007 til 2008 bl.a. hænger sammen med oprettelsen af forsvarets Pårørendetelefon.

Kammeratstøtteordningen har endvidere oprettet et familienetværk, der har 16 aktive telefoner. Der føres ikke statistik over antallet af opkald, men telefonerne benyttes flittigt, og der er især omkring udsendelse og hjemtagning af enheder stor aktivitet, ligesom nyt i medierne om sårede og faldne soldater – i lighed med kammeratstøttelinjen – også har denne effekt.

Forsvarets Interforce-samarbejde med private og offentlige virksomheder støtter på den erhvervsmæssige side hjemvendte soldater i at skaffe et job.

Den alvorligste risiko soldaten oplever ved sin gerning er risikoen for at dø i tjenesten eller invalides. Som følge af forsvarets øgede engagement i internationale opgaver og karakteren af disse, er antallet af soldater, der kommer alvorligt til skade i tjenesten, øget. Forsvaret hjælper som en del af sin personalepolitik soldater, der pådrager sig en varig funktionsnedsættelse.

Forsvarets socialrådgivere og psykologer har her en aktiv rolle og har endvidere en vigtig funktion som socialfaglige kontaktpersoner både under det aktuelle forløb og i tiden efter, der ofte kan være ganske lang.

Med det stigende antal tilskadekomne er der ligeledes et øget behov for, at samfundet retter særlig fokus på en hurtig, relevant, koordineret og respektfuld behandling af den tilskadekomne og dennes pårørende. Der bør derfor ske en helhedsorienteret indsats, rettet mod medarbejderens arbejdsliv, og det vil være hensigtsmæssigt at anskue opgaven som et rehabiliteringsforløb.

Afviklingen af et rehabiliteringsforløb byder på udfordringer i relation til samarbejdet med regionerne og kommunerne. Afviklingen af rehabiliteringsforløbet kan af medarbejderen og de pårørende opleves som problematisk i forhold til at give forsvarets medarbejdere de bedste mulige vilkår for rehabilitering, herunder også den psykologiske del af rehabiliteringen.

En særlig gruppe af tilskadekomne er soldater, der vender hjem fra international tjeneste med psykiske efterreaktioner. Det særlige ved den type tilskadekomst er, at de kan være vanskelige at identificere, og at skaderne ofte viser sig lang tid efter hjemkomsten.

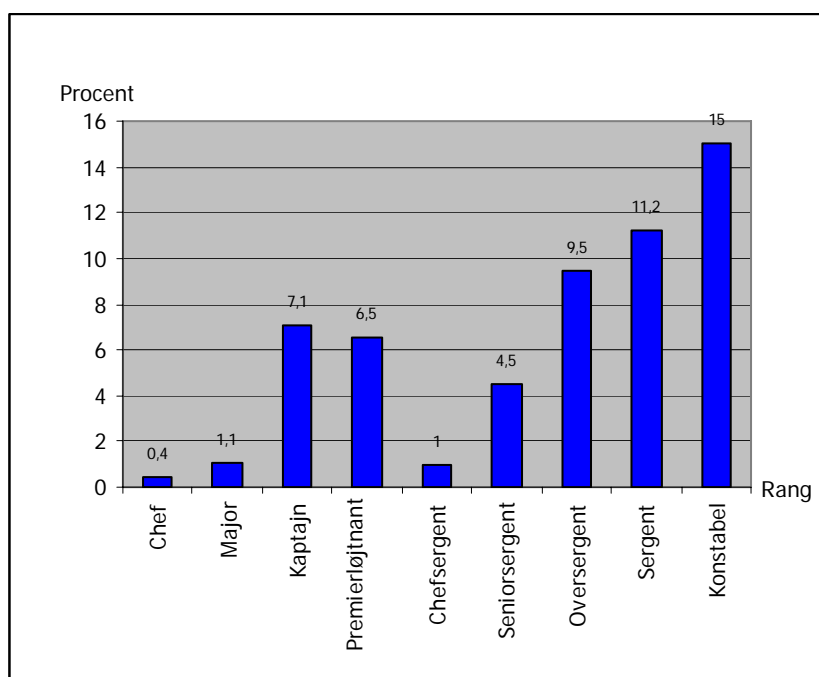
Forsvaret orienterer soldater og pårørende om risiko og symptomer, samt muligheden for at blive behandlet af forsvarets psykologer - også efter hjemsendelse.

På trods af dette er der hjemsendte soldater, der ikke erkendes ved hjælp af forsvarets net, enten fordi problemet ikke erkendes, eller fordi den enkelte soldat ikke selv ønsker hjælp fra forsvaret. Forsvaret vil fortsat udbygge sin information til soldater og deres pårørende før, un-

der og efter udsendelse og herunder forsøge at bevare kontakten til soldaterne efter hjemsendelse.

Rekruttering og fastholdelse

Forsvaret har i de seneste år oplevet en markant stigning i personaleomsætningen – fra 2-3 % til nu op mod 10 %, hvilket er omkostningskrævende og kritisk ud fra et ressourceallokeringsmæssigt synspunkt, bl.a. i relation til Danmarks forpligtelser ved udenlandske missioner.



Figur 5.5. Forsvarets nuværende personaleomsætning fordelt på grader

Kilde: Forsvarskommandoen

Forsvarets iværksatte Operation Bedre Hverdag indebærer en lang række tiltag på personelområdet inden for seks områder: Arbejdsvilkår – skabe rammer for at kunne passe sit arbejde; øge produktionen af officerer, befalingsmænd og specialister; nedbringe sygefravær og antallet af ikke udsendelsesbare; øge fleksibiliteten inden for personelområdet; reducere belastningen på personalet; løn, tillæg og personalegoder.

Forsvaret arbejder herudover på iværksættelse af en række tiltag i rammen af bemandingsstrategien, der skal styrke rekruttering og fastholdelse af personellet.

Derudover fokuseres på afskaffelse af de flaskehalse i specialistfunktioner – der er tidligere er beskrevet i kapitel 3 – ved at skabe en mere robust struktur gennem oprettelse af flere stillinger, indførelse af ny uddannelse for personel af reserven samt tiltag på veteranområdet, herunder støtte til og anvendelse af personel, der har været udsendt i internationale operationer.

Kvinder i forsvaret

I 1962 blev der ved lov om forsvarets personel for første gang åbnet mulighed for, at kvinder kunne antages som frivillige til en begrænset type af militære stillinger i forsvaret. Siden da er de områder, hvor kvinderne kan gøre tjeneste kontinuerligt, blevet udvidet, og siden 1993 har det været muligt for kvinder at gøre tjeneste inden for alle områder af det militære forsvar. I 1998 blev der også åbnet mulighed for, at kvinderne kan gøre tjeneste på værnepligtstilignende vilkår. Kvinders ansættelse i civile stillinger har ikke været underlagt begrænsninger.

Andelen af militært ansatte kvinder fordelt på hovedniveau i procent af samtlige militært ansatte fremgår af nedenstående skema:

	Chef-niveau	Leder-niveau	Mellem- leder-niveau	Manuelt niveau	I alt
2004	1,1	4,2	4,1	7,4	5,5
2009	1,3	6,1	4,3	7,5	6,4

Tabel 5.7. Andelen af militært ansatte kvinder fordelt på hovedniveau i procent

Kilde: Forsvarskommandoen

Andelen af civilt ansatte kvinder (C) og kvinder ansat uden for den militære rangfølge (U) (eksempelvis sundhedsfagligt personel, musikere, auditører, mekanikerpersonel og præster) i procent af samtlige ansatte i de to kategorier fremgår af nedenstående skema:

	Chef-niveau	Leder-niveau	Mellem- leder-niveau	Manuelt niveau	I alt
2004C	10,8	23,5	62,9	41	39,8
2004U	0	13,8	5,5	0	
2009C	13,7	32,4	64,4	46,5	40,7
2009U	0	28,8	0	0	

Tabel 5.8. Andelen af civilt ansatte kvinder og kvinder ansat uden for den militære rangfølge i procent af samtlige ansatte
Kilde: Forsvarskommandoen

Kvinderne bidrager også til Danmarks indsats i de internationale operationer. I 2008 var 157 kvinder udsendt; det svarer til 6,1 % af det udsendte personel.

I 2008 udgjorde kvinderne 13 % af det personel, der forlod forsvaret. Af disse 13 % var 48 % militære og 52 % civile.⁵⁴

Hvis andelen af kvinder, der er afgået fra forsvaret, sammenholdes med den samlede andel af kvinder ansat i forsvaret på 17,5 %, er afgangen blandt kvinderne ikke alarmerende. Fra 2009 har Forsvarets Personeltjeneste valgt at anvende en ny metode til at monitorere den uforudsete afgang i forsvaret. Der giver mulighed for mere dybdegående analyser, og det vil bl.a. blive udnyttet til at undersøge afgangens blandt kvinderne nøjere.

⁵⁴ Tallene er hentet fra "Årsrapport om afganginterviews 2008" udarbejdet af Kompetencemægleren for Forsvarets Personeltjeneste.

I hjemmeværnet udgør andelen af kvinder i den aktive struktur ca. 14 %. Kvinderne bidrager til løsning af opgaver på alle niveauer, herunder også i forbindelse med internationale operationer. Der har i de seneste år været en stigende interesse fra kvinder for at melde sig i hjemmeværnet, og i 2008 var hver 5. ansøger en kvinde.

Forsvarets mål for bestræbelserne på at rekruttere og fastholde kvinder er kontinuerligt at monitorere og udvikle indsatsen for herigennem at øge andelen af kvinder i virksomheden. Forsvaret har da også gennem flere år arbejdet og arbejder fortsat målrettet med dette.

Et af de seneste års væsentligste rekrutteringstiltag er Forsvarets Dag, som har givet forsvaret mulighed for at invitere alle 18-årige kvinder til sessionsbehandling. Alle unge kvinder modtager således i dag et personligt brev med en invitation til at møde op til Forsvarets Dag. Forsvaret har hermed fået en unik chance for at henvende sig direkte til unge kvinder og informere og rådgive om forsvarets job- og uddannelsesmuligheder. Antallet af kvinder, der ansættes på værnepligtslignende vilkår, er siden indførelsen af Forsvarets Dag mere end fordoblet, og i 2008 var antallet 469. Som en følgevirkning heraf er andelen af kvinder, der efter deres værnepligts-tjeneste vælger at blive ansat i en militær stilling, også steget. I 2008 er andelen oppe på 32,4 %, hvor den i 2007 var 24,6 %. Forsvarets Dag vurderes således at have et væsentligt potentiale i forhold til generelt at øge andelen af militært ansatte kvinder.

Forsvaret arbejder kontinuerligt på at øge antallet af kvinder, der siger ja tak til invitationen til Forsvarets Dag. Det sker ved at gøre invitationen stadig mere indbydende og ved at invitere kvinderne til en særlig inspirationsdag kun for kvinder samtidig med, at de inviteres til Forsvaret Dag. På inspirationsdagen kan kvinderne bl.a. høre om andre kvinders erfaringer med at være i

forsvaret. Hensigten er, at dagen skal motivere kvinderne til efterfølgende at tilmelde sig Forsvarets Dag.

Forsvaret arbejder herudover med rekrutteringskampagner, medievalg og oplysningsmaterialer, der sikrer, at kvinder bliver tænkt ind som en del af målgruppen, og at forsvaret præsenteres som en arbejdsplads for både kvinder og mænd. Det understøttes i praksis ved, at der om muligt er militære tjenstgørende kvinder alle steder, hvor Forsvarets Rekruttering møder de unge mennesker. Med hensyn til rekrutteringskampagner mv. sammenligner forsvaret sig især med Sverige og Norge, og forsvaret har løbende hentet inspiration i rekrutteringsarbejdet fra disse to lande. Bl.a. er der udviklet en særlig brochure rettet mod kvinder om tjenesten i forsvaret, ligesom der på Forsvarets Rekrutterings hjemmeside er en særlig del rettet mod kvinder.

Sideløbende hermed arbejder forsvaret også på fastholdelsesområdet. Seneste initiativ på området er Forsvarschefens arbejde som ambassadør for flere kvinder i ledelse. I den forbindelse gennemføres bl.a. et karriereafklaringsforløb for unge kvindelige officerer, der arbejdes samtidig på at skabe rammer for netværksdannelse blandt kvinder, og der er gennemført en målrettet kommunikationsindsats med henblik på at portrættere udvalgte kvindelige civile og militære ledere som rollemodeller samt mere generelt formidle historier om kvinder i forsvaret.

Forsvaret vil i denne sammenhæng fremadrettet også fortsat have fokus på kulturelle eller traditionsrelaterede forhold i forsvaret, der kan påvirke mulighederne for at rekruttere og fastholde kvindelige medarbejdere.

Operationernes karakter samt uddannelse og udvælgelse

Danske enheder har haft afgørende fordele af at have en veludviklet evne til at løse meget varierede opgaver, der spænder lige fra hårde kampopgaver til egentlige humanitære opgaver samt andre opgaver, der involverer tæt kontakt med lokalbefolkningen. Dansk forsvar har i indværende forlig løst begge typer opgaver og derved vist sig særdeles kompetente til også at indgå i missioner i den hårde ende af opgavespektret. Erfaringer viser, at deltagelse i den blødere del af opgavespekteret, hvor bl.a. sociale kompetencer er afgørende, ligeledes ligger naturligt for danske soldater. Det er ikke mindst en fordel, når soldater skal indsættes i anderledes kulturer, hvor kontakten med lokalbefolkningen traditionelt er tæt.

Kontakten til og samspillet med lokale aktører er ofte af central betydning for opgaveløsningen. Den danske måde at anvende medarbejdere i opgaveløsning involverer en udpræget grad af uddelegering af ansvar. Det betyder, at den enkelte soldats vurdering og situationsfornemmelse – ofte uafhængig af grad og erfaring – kan være af afgørende betydning. Det gør det særligt vigtigt, at medarbejdere, der udsendes til løsning af sådanne opgaver, udvælges og uddannes tilstrækkeligt grundigt.

Modstandernes tiltagende brug af asymmetriske operationer påvirker naturligt de soldater, der er indsat i operationer. I forbindelse med uddannelsen vil der – foruden træning i en egentlig militærfaglig håndtering – være et væsentligt behov for at forberede de udsendte til at håndtere psykiske momenter som uforudsigelighed, usikkerhed og risiko.

Alle nyere indsættelser har budt på krævende klimatiske og andre indsættelsesforhold, som har understreget værdien af, at soldaterne er i endog meget god form. Der er behov for, at forsvarret fortsætter indsatsen for at gøre flest mulige medarbejdere fuldt egnede til udsendelse.

Meritoverførsel

I takt med den stigende konkurrence om arbejdskraft har forsvaret en øget interesse for, at de militære kompetencer og uddannelser anerkendes på det private arbejdsmarked og uddannelsesinstitutioner, og omvendt.

”Arbejdsgruppen vedrørende justering af forsvarets personel- og uddannelsesstruktur” vurderede, at henset til de unges tendens med at opsamle mange og bredt anvendelige kompetencer, bør der af hensyn til rekruttering og fastholdelse fortsat være fokus på at synliggøre indholdet af forsvarets uddannelsers indhold og niveau. Ved at meriteringsmulighederne og kompetenceniveauerne bliver synliggjort, vil den uddannelsessøgende få mulighed for at danne sig et klart og fuldt overblik over uddannelsesmulighederne i forsvaret, herunder sammenligne de militære kompetencer med de civile. Sammenhængen mellem opnåelse af svendebrev under uddannelse i forsvaret eller brug af civilt svendebrev ved ansættelse i forsvaret, gøres gennem forsvarets rekrutteringsmateriale og -kampagner tilgængeligt for de uddannelsessøgende og studievejledningssystemet.

Det pågående arbejde omkring meritforløb, afdækning af civilt anerkendte uddannelsesmoduler i bl.a. mellemlideruddannelserne samt på sigt akkrediteringen af forsvarets linjeofficersuddannelser anvendes allerede i rekrutteringskampagner rettet mod de unge. Derudover anvendes resultaterne i det tiltagende samarbejde med de dele af det civile uddannelsessystem, der vil skulle anerkende de afdækkede realkompetencer.

”Arbejdsgruppen vedrørende justering af forsvarets personel- og uddannelsesstruktur” beskrev endvidere, at forsvaret bør beskrive medarbejdernes realkompetencer (samlede kvalifikationer,

viden og færdigheder) – indledningsvist med fokus på det manuelle og mellemliderområdet. Det at synliggøre de militære kompetencer over for det civile uddannelsessystem vil lette overgangen fra et kort ansættelsesforhold i forsvaret til det civile erhvervsliv. Dermed bliver forsvaret en mere attraktiv arbejdsplads for de unge. Der pågår et arbejde på dette område, hvor ikke mindst personelorganisationerne har gjort en indsats i samarbejde med Arbejdsmarkedsuddannelserne og Statens Center for Kvalitets- og Kompetenceudvikling. Samtidig er der taget initiativ til at opkoble forsvarets kompetenceudviklingsarbejde på det civile udbudte system om realkompetencevurdering.

Fleksible ansættelsesformer

Som virksomhed har forsvaret brug for fleksible ansættelsesformer. Det politiske ambitionsniveau, hvad angår antallet af militært udsendte betyder, at forsvaret i særlig grad har behov for hurtigt og nemt selv at kunne justere på indtaget af personel, herunder antal, varighed og kontraktform.

”Arbejdsgruppen vedrørende justering af forsvarets personel- og uddannelsesstruktur” har arbejdet med en række muligheder for at optimere dette område. Arbejdet er i gang, men der vil stadigvæk gå et stykke tid, før den endelige effekt af de iværksatte initiativer kan siges at gøre en forskel.

Forsvaret skal tilpasse sine ansættelsesformer til, at et stigende antal medarbejdere vil vandre mellem forsvaret og det private. Forsvaret skal derfor løbende se på, hvilke kontraktformer der samtidig understøtter forsvarets særlige fokus på udsendelse i internationale operationer.

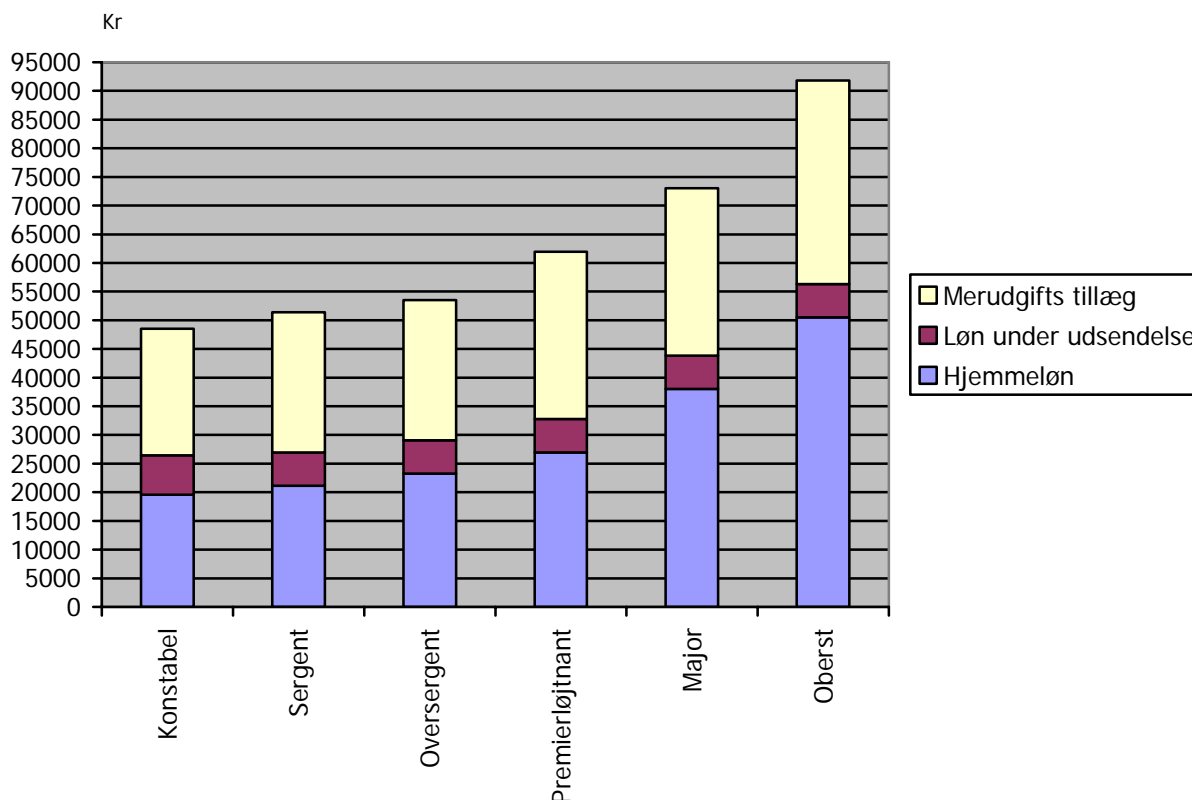
Løn

I Forsvarets Personeltjenestes "Halvårsrapport om afgangssamtaler 2008" af 15. juli 2008, som er baseret på afgangssamtaler af fratrædende medarbejdere i forsvaret, angives løn som en af hovedårsagerne til, at medarbejdere vælger at forlade forsvaret.

Rapporten viser endvidere, at mange medarbejdere har en oplevelse af, at lønpakken i forsvaret generelt ikke harmonerer med den indsats, risikoen og det ansvar, som jobbet indebærer. Det er således normalt ikke en lønsammenligning med det private erhvervsliv, der er afgørende for en medarbejders beslutning om at forlade forsvaret til fordel for nye udfordringer. Derimod er det ofte medarbejdernes oplevelse af ikke at blive honoreret tilstrækkeligt for den specielle indsats, de yder som ansatte i forsvaret, der får dem til at søge nye udfordringer.

Nedenstående figur viser lønsammensætningen (før skat) hos udvalgte kategorier af forsvarets militære personel. Figuren er opdelt i den hjemmeløn, som personellet får ved tjeneste i Danmark – hertil kan komme personlige kvalifikationstillæg mv., det skattepligtige løntillæg der udbetales ved tjeneste i forbindelse med internationale operationer (FN tillægget), samt det skattefrie udetillægslignende tillæg, der skal dække de merudgifter, personellet (og de pårørende) har i forbindelse med udsendelsen. Dette tillæg er for sammenlignelighedens skyld i nedenstående figur angivet med den tilsvarende skattepligtige værdi, eksempelvis har en konstabels skattefrie tillæg på 11.040 kr.⁵⁵ en skattepligtig værdi på 22.080 kr. ved en 50 % beskatning.

⁵⁵ Det skal bemærkes, at tillægget desuden er afhængigt af, hvorvidt det er en FN mission eller ej. De i figuren anvendte tillæg er "ikke-FN tillæg", der typisk er 275 kr. højere end FN tillægget.



Figur 5.6. Løn- og tillæg fordelt på rang (pr. måned i prisniveau 2008)

Kilde: Forsvarsministeriet

Forsvarets Personeltjeneste har i 2007 indgået aftale om en ændret tillægsgdannelse for store dele af forsvarets personel. Aftalerne blev bl.a. indgået for at imødegå tendensen til lønnedgang på grund af bortfald af lokalt aftalte tillæg ved beordringer til anden tjeneste. Aftalen om ændret tillægsgdannelse medførte især lønstigninger på 6-7 % for gruppen af yngre officerer og oversergenter. Endelig har personallet fået mulighed for selv at forhandle sit kvalifikationstillæg direkte med Forsvarets Personeltjeneste, hvilket vurderes at øge gennemskueligheden og forståelsen.

Samfundet og personelressourcerne generelt

Samfundsforhold og indflydelsen fra arbejdsmarkedet

Danmark har gennem de seneste år befundet sig i en periode med højkonjunktur. Det har betydet, at flere er kommet i arbejde, og at der samtidig er opstået flaskehalse på arbejdsmarkedet, fordi arbejdsløsheden er dalet kraftigt. Den manglende arbejdskraft har haft som konsekvens, at konkurrencen om at hverve og fastholde medarbejdere er blevet skærpet betydeligt. Samtidig har den øgede konkurrence medført, at medarbejdere i langt højere grad end tidligere har "shoppet" rundt efter netop de arbejdsvilkår og -forhold, som de fandt attraktive. Således er der i dag langt større udfordringer for den enkelte virksomhed for at fastholde og rekruttere medarbejdere. Det er ikke alene beløbet, der går ind på bankkontoen ved månedens afslutning, der er afgørende.

Tendensen til individualisering er samtidig øget, og fra medarbejderens side er der på alle måder sket en kravforhøjelse. Kan en medarbejder ikke stå inde for virksomhedens etik eller måde at agere på i en given situation, vil den potentielle medarbejder ikke kunne rekrutteres, ligesom den allerede ansatte ikke vil kunne fastholdes i længden. Det er væsentligt, at den enkelte medarbejder kan identificere sig med virksomhedens brand, hvilket er en væsentlig ændring i forhold til tidligere, hvor arbejdspladsen tidligere var et sted, hvor der blev tjent til dagen og vejen. Forsvaret har i 2007 udarbejdet Forsvarets Mission, Vision og Strategier.

Samtidig har der været en rivende teknologisk udvikling. En udvikling som har betydet, at medarbejdere i langt højere grad end tidligere pendler over store afstande mellem hjem og arbejde. Noget der ofte kombineres med hjemmearbejdspladser, således at medarbejderen kan arbejde hjemme, men via internetopkobling og mobiltelefon være til rådighed for virksomheden, som var det en almindelig kontordag.

Samfundsudviklingen betyder samlet set, at der stilles større og større krav til arbejdsgiverens fleksibilitet for, at familieliv og karriere kan forenes på en fornuftig måde.

De unges valg

De unge er i dag mere individuelt orienterede og værdsætter det frie valg og ansvar. De unge lægger vægt på at kunne realisere sig selv, at blive oplyst og frigjort. De ønsker ikke at være bundet af traditioner eller normer, men ønsker at realisere sig selv og ikke mindst danne sig deres egen identitet ved at prøve forskellige ting i deres liv og opbygge individuelle karrierer.

Gruppen af unge er i dag mere reflekterende over deres egen og andres situation, samtidig med at de er mere individuelt orienteret og har et stort individuelt behov for frihed.

Individualiteten slår også igennem i forbindelse med de unges valg af uddannelse og job. Tidligere kunne en "ansættelse for livet" være afgørende for valget af karriere, men i dag vil de unge ikke lade sig nøjes hermed. Jobbet skal give dem en identitet, mulighed for selvrealisering, spændende og stimulerende udfordringer samt samvær. Endvidere lægger de unge vægt på, om jobbet har en vis status i samfundet – og de tager et fornuftigt lønniveau som en given forudsætning for, at de leverer deres modydelse i form af deres arbejdskraft.

Endvidere er ledelsesformen essentiel for de unge. De affinder sig ikke med en kontrollerende og styrende ledelsesstil, men kræver at blive motiveret, vejledt og coachet. Gruppen ønsker ansvar under frihed – og vil samtidig mærke, at de er værdsat som individ/medarbejder. Forsvaret har i 2008 etableret et nyt ledelsesgrundlag.

Opfyldes de unges ønsker til uddannelse eller arbejde ikke, er de således hurtige til at tage konsekvensen heraf. For en arbejdsgiver betyder det, at virksomheden mister en medarbejder, hvis den unge ikke føler, at virksomheden leverer varen. Der er ikke længere den samme loyalitetsfølelse over for arbejdspladsen – derimod foretager de unge en afvejning af, hvad de kan få ud af at blive. Såfremt den unge ikke kan se umiddelbare personlige fordele ved en fortsat ansættelse, vil den unge "automatisk" vælge at prøve nye udfordringer.

Forsvarets image overfor de unge er afgørende for evnen til at tiltrække og fastholde disse medarbejdere. Som det fremgår af ovenstående, er det afgørende at vinde de unges opmærksomhed på de muligheder, som job i forsvaret giver.

Ønskerne om at danne deres egen identitet ved at prøve forskellige ting i deres liv og opbygge individuelle karrierer harmonerer dårligt med den gængse opfattelse af forsvaret og embedsmandsansættelse generelt.

6. KAPITEL

STØTTESTRUKTUREN

Indledning

Dette kapitel beskriver baggrund og status for støttevirksomheden og støttestrukturen i forsvaret. Støttevirksomheden består af de fire områder personel, materiel, etablisement og informatik. Støttestrukturen består primært af de funktionelle tjenester: Forsvarets Personeltjeneste, Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste.

6. kapitel beskriver også de øvrige områder inden for forsvarets støttestruktur og de tilhørende myndigheder, herunder Forsvarets Regnskabstjeneste, Forsvarets Sundhedstjeneste og Forsvarets Mediecenter.

Forsvarets skolestruktur betragtes i denne sammenhæng også som en del af forsvarets støttestruktur. Kapitlet beskriver derfor tillige forsvarets skolestruktur, på det værnssfælles område såvel som den værnsspecifikke skolestruktur.

Endelig indeholder kapitlet et afsnit om forsvarets brug af og erfaringer med udlicitering og outsourcing mv. inden for støttevirksomheden.

Materiel- og personelområderne er beskrevet nærmere i kapitlerne 4 og 5, hvorfor nærværende kapitel inden for disse to områder bygger på indholdet af de to kapitler.

Generelt

Støttestrukturen

Forsvarets støttevirksomhed er overordnet opdelt i de fire kapacitetsområder Personel, Materiel, Etablissement og Informatik. I medfør af forsvarsforliget 2005-2009 blev varetagelsen af disse kapacitetsområder i forsvaret centraliseret og samlet i fire værnssfælles funktionelle tjenester, der refererer til Forsvarskommandoen. Formålet med denne omorganisering var dels at effektivisere opgavevaretagelsen inden for støttevirksomheden, dels at rationalisere forsvarets støttestruktur, så vægtningen i forsvarets samlede struktur kunne ændres fra 60 % i støttestrukturen og 40 % i den operative struktur til 60 % i den operative struktur og 40 % i støttestrukturen.

Denne centralisering og omorganisering skal ses som en af hovedforudsætningerne for, at det overordnede formål med indeværende forsvarsforlig – at styrke forsvarets samlede operative kapacitet og evne til opgaveløsning – har kunnet opfyldes. Centraliseringen har frigjort personel og andre ressourcer, der således har kunnet nyttiggøres i den operative struktur. Derudover har centraliseringen betydet, at der i støttevirksomheden har kunnet opbygges og vedligeholdes central faglig ekspertise på et højt niveau.

Samlet set er det vigtigt at bemærke, at den gennemførte centralisering af støttevirksomheden har gjort det muligt, at forsvaret kan løse de mange og krævende opgaver – ikke mindst i de internationale operationer – som forsvaret løser i dag.

De funktionelle tjenester udfører også opgaveløsning for andre styrelser under Forsvarsministeriets ressortområde. I denne sammenhæng fungerer de således som koncernfælles administrative servicefællesskaber. Der eksisterer allerede et samarbejde mellem de funktionelle tjenester

og hjemmeværnet, mens der i rammen af den politiske aftale om redningsberedskabets ordning efter 2006 er ved at blive etableret et samarbejde om støttevirksomhed med Beredskabsstyrelsen. Tilsvarende samarbejdsaftaler er under etablering for bl.a. Farvandsvæsenet og Forsvarets Efterretningstjeneste.

I tilslutning til centraliseringen af de funktionelle tjenester blev flere opgaver centraliseret ved de værnssfælles myndigheder: Forsvarets Sundhedstjeneste, Forsvarets Regnskabstjeneste og Forsvarets Mediecenter. Disse myndigheder er alle underlagt Forsvarskommandoen.

Herudover opretholder forsvaret en begrænset støttestruktur inden for de tre operative kommandoers myndighedsområde, herunder en værnsspecifik vedligeholdelsesstruktur. Dette skyldes dels, at visse støtteopgaver er så værnsspecifikke, at de naturligt bedst hører til under de operative kommandoer (eksempelvis vedligeholdelseskapacitet, der er integreret i de operative enheder eller værnsspecifik uddannelse og kursusvirksomhed på de værnsspecifikke skoler), dels at de operative kommandoer og andre myndigheder skal besidde en vis faglig kompetence for at kunne agere som kunder hos de funktionelle tjenester (eksempelvis kunne fastsætte enhedernes materielbehov).

Krav, vilkår og rammer for støttevirksomheden reguleres via Forsvarskommandoens planlægning. Et middel til at sikre den rette støtteproduktion i kvalitet og kvantitet er indgåelse af serviceaftaler (Service Level Agreements, SLA) mellem de funktionelle tjenester og de myndigheder, som de støtter. Serviceaftalerne fastlægger de nærmere kriterier for støtten og finder fortrinsvis anvendelse i forhold til det koncernfælles administrative servicefællesskab.

Status

Oprettelsen af de funktionelle tjenester har medvirket til at ændre ressourcefordelingen mellem den operative struktur og støttestrukturen. Omlægningen har medført, at forsvaret kan løse operative opgaver på et højere niveau.

Den igangsatte centralisering har medført en gennemgribende ændring af, hvorledes støttevirksomheden organiseres og gennemføres i forsvaret. Denne ændring har været nødvendig for at prioritere de rådige ressourcer til fordel for de operative enheder og den operative struktur. Ud over omfattende flytninger af myndigheder og medarbejdere samt oprettelse af nye myndigheder har ændringerne i støttevirksomheden også medført, at samarbejdsprocesser og -procedurer i relation til støttevirksomheden har skullet nytænkes og ændres for alle forsvarets myndigheder og medarbejdere. Særligt for chefniveauet har det været en udfordring, at helhedsansvaret er blevet mindre håndgribeligt.

Centraliseringen har således også haft konsekvenser for den enkelte medarbejder og hver enkelt myndighed og enhed i forsvaret. Det har især været kendetegnende, at støttefunktioner, der tidligere blev udført og administreret lokalt, nu er centraliseret og synes fjernere fra den enkelte. For medarbejderne er dette forhold især tydeligt for personeladministrationen. Mange medarbejdere har her haft følelse af, at personeltjenesten og dermed forsvarets personelforvaltning er blevet fjernere og distanceret fra den enkelte medarbejder. Dette forhold har formentlig været medvirkende årsag til, at forsvaret har haft vanskeligt ved at fastholde medarbejderne.

Forsvarsministeriet lod under forberedelserne til det seneste forsvarsforlig et eksternt konsulentfirma vurdere den påtænkte rationalisering af stabs- og støttestrukturen. Firmaets vurderin-

ger indgik i grundlaget for dimensionering af den nuværende støttestruktur. Opfølgende har forsvaret påbegyndt en eksternt støttet revurdering af støttestrukturen, myndighed for myndighed. På nuværende tidspunkt er Forsvarsakademiet, Forsvarets Personeltjeneste, Forsvarsstaben, Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarets Sundhedstjeneste, Forsvarets Mediecenter, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste samt støttefunktionerne i de tre operative kommandoers stabe blevet revurderet. Selv om myndighederne er blevet undersøgt, mens de stadig er under opbygning, har forsvaret på baggrund af revurderingerne søgt at optimere deres virke i forbindelse med en så stor og grundlæggende organisationsændring. På denne måde er uforudsete uhensigtsmæssigheder søgt elimineret allerede i implementeringsfasen. De hidtil gennemførte revurderinger har identificeret behov for en række midlertidige og permanente justeringer af bl.a. de funktionelle tjenester, hvoraf en del allerede er iværksat.

Hidtidige erfaringer og gennemførte reviews viser, at støttestrukturen på visse områder er underdimensioneret. Et princip om, at støttestrukturen skulle være netop tilstrækkelig har - i kombination med den "dårlige" bemandsingssituation i forsvaret og den kendsgerning, at det tager tid, før nyoprettede strukturer bliver effektive - ført til, at de operative enheder ikke i alle tilfælde har fået den støtte, de kunne forvente. Der skal være balance imellem de operative opgaver, den operative struktur og støttestrukturen, idet skærpede krav til den operative struktur, herunder skærpede operationsvilkår, erfaringsmæssigt medfører skærpede krav til støttestrukturen.

Opbygningen af de funktionelle tjenester har medført, at der er brugt ressourcer på intern opbygning af organisationer. Et betydeligt omfang af geografiske flytninger af myndigheder og

elementer⁵⁶, hvor erfarent personel med særlige kompetencer for en dels vedkommende valgte ikke at flytte med eller valgte helt at forlade forsvaret, har betydet, at støttevirksomheden generelt betragtet har oplevet et kompetencedyk. Som følge heraf har der været en produktionsnedgang på de funktionelle områder. Hertil kommer, at kendte ansvarsfordelinger og samarbejdsprocesser, herunder kommunikationsveje, kompetencer og grænseflader mellem forsvarrets myndigheder, er blevet ændret. Det er en tidskrævende proces at skabe fælles forståelse for disse områder, og processen stiller store krav til koordination på tværs.

På grund af personelmangel i forsvaret har en del af personalet i støttestrukturen måttet udsendes i internationale operationer i operative funktioner. Dette er imod intentionerne i dimensioneringen af strukturen, hvor udgangspunktet var, at forsvarets personel skulle kunne veksle imellem perioder i den operative struktur, inklusive udsendelser, og perioder i støttestrukturen uden udsendelser. Dette har vist sig ikke at være muligt. Der vil dog altid være specialister i støttestrukturen, som skal udsendes, f.eks. regnskabsførere, sundhedsfagligt personel, IT-specialister og sprogofficerer.

En afgørende forudsætning for den centraliserede støttevirksomhed er, at forsvarets ressourcestyringssystem (DeMars) løbende opdateres. DeMars anvendes også af de operative enheder indsat i operationer og er enhedernes link til støttevirksomheden i Danmark (f.eks. i forbindelse med reservedelsrekvisitioner).

⁵⁶ F.eks. oprettelse af Forsvarets Materieltjenestes centralledelse i Ballerup og heraf følgende flytning af Hærens Materielkommando fra Hjørring, Søværnets Materielkommando fra Holmen og Flyvematerielkommandoen fra Værløse.

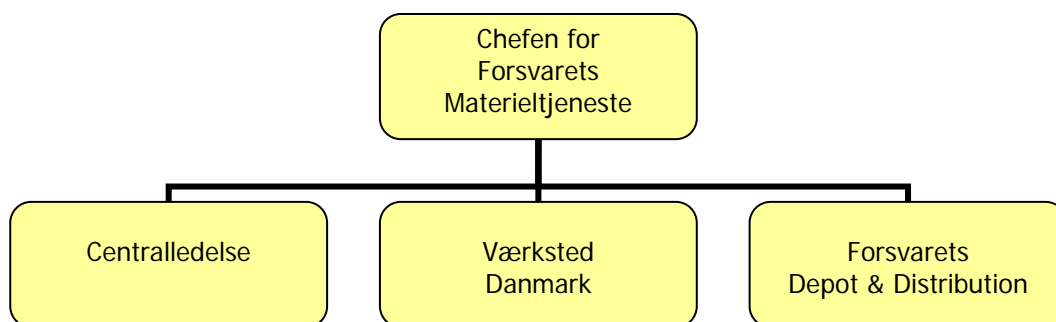
Forsvarets Materieltjeneste

Baggrund

Forsvarets Materieltjeneste blev formelt etableret som myndighed den 1. januar 2007 i forbindelse med nedlæggelsen af Hærens Materielkommando, Søværnets Materielkommando og Flyvematerielkommandoen, Forsvarskommandoens Materielafdeling, dele af Hjemmeværnets materiefunktioner, Forsvarets Forskningstjeneste samt funktioner fra Forsvarsministeriets departement. Herved blev der opnået en besparelse fra ca. 1.300 til ca. 750 årsværk i centralledelsen. Oprettelsen er sket successivt fra 2006 med en indledende etablering af centrale ledelsesfunktioner, dele af værkstedsstrukturen samt dele af depotstrukturen. Forsvarets materieltjenestes centralledelse er placeret i Ballerup.

Organisation

I indeværende forlig er antallet af årsværk beskæftiget inden for Forsvarets Materieltjenestes myndighedsområde ca. 2.580.⁵⁷ Forsvarets Materieltjenestes struktur omfatter en centralledelse, Forsvarets Depot og Distribution samt Værksted Danmark.



Figur 6.1. Strukturen for Forsvarets Materieltjeneste
Kilde: Forsvarskommandoen

⁵⁷ Tallet 2.580 inkluderer justeringer som konsekvens af implementering af anbefalinger på baggrund af McKinsey & Companys revurdering af Forsvarets Materieltjeneste.

Opgaver

Forsvarets Materieltjenestes hovedopgaver er at varetage det enkelte materielsystem over dets livscyklus, omfattende udvikling, anskaffelse, opstilling, drift og udfasning. Forsvarets Materieltjeneste sikrer, at det rette materiel anskaffes rettidigt. Endvidere gennemføres optimering af materiel i drift gennem modifikation og opdatering. Opstilling omfatter primært selve anskaffelsen af materiel og den merkantile og handelsjuridiske virksomhed. Driften af materiel består af forvaltning af materiel, herunder forsynings- og depotvirksomhed samt almindelig vedligeholdelse⁵⁸ mv. Udfasning omfatter afhændelse og kassation af brugt materiel.

Ud over ovennævnte hovedopgaver fastsætter Forsvarets Materieltjeneste tillige bestemmelser, direktiver og procedurer for den materiefaglige virksomhed.

Formålet med hovedopgaverne er at støtte den operative virksomhed, herunder at opretholde det netop tilstrækkelige logistiske beredskab.

Organisatorisk varetager centralledelsen i Forsvarets Materieltjeneste opgaver inden for planlægning af nyanskaffelser og drift af eksisterende materielsystemer/-kapaciteter samt overordnet styring og allokering af ressourcer. Værksted Danmark (Forsvarets Hovedværksteder) varetager større vedligehold af materiellet ved værnsmæssige, centrale og regionale værksteder, men der har vist sig et større behov for støtte til såvel nationalt placerede styrker som internationalt indsatte styrker i de tilfælde, hvor styrkerne ikke selv besidder tilstrækkelige reservekomponenter, reservedele, specialværktøj eller faglig ekspertise til at udføre reparationer og vedligeholdelse.

⁵⁸ Vedligeholdelse i forsvaret er opdelt i henholdsvis central vedligeholdelse, der gennemføres ved Forsvarets Materieltjeneste eller ekstern leverandør (Vedligeholdelsesniveau II) og decentral vedligeholdelse der primært gennemføres ved de operative kommandoer (vedligeholdelsesniveau I).

delse på stedet. Forsvarets Depot og Distribution varetager modtagelse, oplægning og forsyning af materiel til alle tjenestesteder i forsvaret.

Status

Erfaringerne fra Forsvarets Materieltjenestes første år - og især fra den revurdering, som er gennemført ved McKinsey & Co hen over efteråret 2007 og foråret 2008 - er, at Forsvarets Materieltjeneste samlet set udfører de opgaver, som forventes, men at resultaterne fortsat ligger et stykke fra både opgavestillernes og kundernes forventninger.

Generelt har den ændrede organisation bevirket, at det har været vanskeligt for kunderne at finde den rette vej ind i organisationen. Derudover er det kun i nogen grad hidtil lykkedes for Forsvarets Materieltjeneste at standardisere arbejdsgange på tværs af forskellige materieltyper og operationsmiljøer. Dette tilskrives til dels, at de hidtidige værnsvise forvaltningsbestemmelser ikke i fuldt omfang er blevet justeret, samt at kendskabet til brugen af DeMars hos kunderne er begrænset. Der eksisterer således fortsat et betydeligt kompetenceefterslæb i relation til kundernes brug af DeMars inden for materielområdet.

Samlet set kan det konstateres, at etableringen af Forsvarets Materieltjeneste som en funktionel tjeneste fortsat står over for en række væsentlige udfordringer for både Forsvarets Materieltjeneste internt og for kunder. Opbygning af et kapacitetsbaseret "kunde-leverandør forhold", den underliggende processtyring og den organisatoriske understøttelse heraf, har samlet set været en betydelig kulturforandring og forandringsproces, som endnu ikke er på plads. Der er således behov for en yderligere konsolidering af denne ændrede styringsstruktur.

Forsvarets Materieltjeneste har iværksat en række tiltag med henblik på at udbedre de konstaterede uhensigtsmæssigheder. Tiltagene er funderet i anbefalingerne fra McKinsey & Co revurderingen. Indledningsvis i form af et kortsigtet program, der bl.a. omfatter afdækning af særlige risikoprojekter, etablering af de væsentligste nøgletal for driftsvirksomheden, afstemning af behov og krav med de operative kommandoer og Forsvarskommandoen, samt forenkling af matrixorganisationen i centralledelsen og justering af organisationen af Værksted Danmark. Der er udarbejdet et justeret projektgrundlag for Forsvarets Materieltjeneste, herunder Centralledelsen, Værksted Danmark og Forsvarets Depot og Distribution. Justeringerne indbefatter en større organisatorisk ændring, der bl.a. styrker den faglige ekspertise ved Kapacitetsansvarlig Land, Maritim og Luft med henblik på at optimere støtten til de operative kommandoer. På baggrund af revurderingen vil Forsvarets Materieltjeneste få tilført ca. 50 ekstra årsværk. Det samlede transformationsprogram vil forventeligt vare 2 til 3 år.

Forsvarets Personeltjeneste

Baggrund

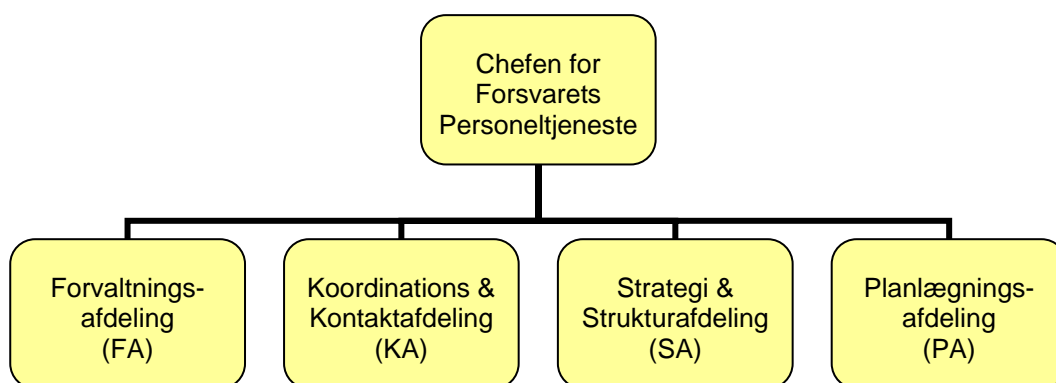
Forsvarets Personeltjeneste blev oprettet den 1. april 2005 på Holmen i København som den første af forsvarets nye funktionelle tjenester. Personeltjenesten overtog næsten samtlige de personaleopgaver, der tidligere blev løst andre steder i forsvarets struktur og i hjemmeværnet. Forsvarets Personeltjeneste fik således principielt til opgave at varetage alle de opgaver inden for personelfunktionen, der tidligere løstes af Personelstaben i Forsvarsstaben og tilsvarende elementer ved underlagte myndigheder til og med niveau III, samt funktioner fra Forsvarsministeriets departement og Hjemmeværnskommandoen.

Etableringen af Forsvarets Personeltjeneste havde flere formål. Udover at opnå stordriftsfordele, ønskede man at opnå en større faglighed og synergieffekt ved at samle personelfunktionen i én myndighed samt herudover at løse en række opgaver på tværs af hele ministerområdet, f.eks. aftale- og forhandlingsområdet samt lønadministration.

Hensigten med at samle personaleopgaverne i én myndighed var bl.a. at skabe forudsætningerne for en mere effektiv løsning af de personelrelaterede opgaver samt en bedre sammenhæng på tværs af myndighederne. Centraliseringen skulle endvidere forbedre mulighederne for at give Human Ressource (HR) medarbejderne et kompetenceløft. Antallet af medarbejdere, der beskæftiger sig med personaleopgaver blev reduceret med ca. 35 % fra ca. 960 til ca. 640 ansatte. Derudover skulle den nye struktur gøre det muligt at udnytte potentialet i forswarets resourcestyringsværktøj DeMars endnu bedre, og der skulle skabes mulighed for at effektivisere lønområdet ved at samle løndannelse, lønstyring og lønadministration.

Organisation

Bl.a. med baggrund i det gennemførte review, består Forsvarets Personeltjenestes organisation fra 1. juni 2008 af fire afdelinger med i alt ca. 695 årsværk:



Figur 6.2. Strukturen for Forsvarets Personeltjeneste
Kilde: Forsvarskommandoen

Opgaver

Forsvarets Personeltjenestes opgavekompleks omfatter:

- Udvikling af de langsigtede mål, strategier og strukturer inden for HR-området i forsvaret, herunder forsvarrets personelpolitik.
- Forvaltning af alt personel i forsvaret, herunder udpegning og beordring af personel til specifikke stillinger (også benævnt udstikning).
- Den overordnede koordination af uddannelsesområdet.
- Rekruttering og ansættelse af civilt og militært personel, herunder eventuel lønforhandling.
- Generel rådgivning til myndighedschefer, hvis personale er omfattet af Personeltjenestens ydelser, herunder gennemførelsen af den årlige proces vedrørende nyløn.
- Tjenesteplaner samt kompetenceudviklingsplaner for den enkelte medarbejder.
- Relationer til reservepersonellet og hjemmeværnets frivillige.
- Lønsumsstyring.
- Analyser af personelsituationen og udarbejdelse af prognoser for bl.a. årsværks- og lønsumsforbrug.
- Aftale og forhandling.
- Lønadministration.
- Personalejuridisk rådgivning.
- Centralt Sygemeldings- og Barselskontor.

Forsvarets og hjemmeværnets komplekse opgaveportefølje fordrer medarbejdere inden for et stort antal fagområder. I konsekvens heraf skal Personeltjenesten forhandle aftaler mv. med ca. 30 faglige organisationer.

Status

I forsommeren 2007 blev der gennemført en revurdering af Personeltjenesten. Revurderingen, der bl.a. inkluderede en tilfredshedsundersøgelse blandt et udsnit af forswarets ansatte, vurderede overordnet, at effektivitet og kvalitet af personeltjenestens processer på en række områder kunne løftes, og at der var potentiale for forbedring af effektiviteten og kvaliteten af Forsvarets Personeltjenestes kerneprocesser.

Konkret pegede revurderingen bl.a. på, at rekruttering af civile medarbejdere kunne simplificeres og forbedres, ligesom udstikning⁵⁹ kunne forbedres gennem tilpasning af udstikkerens rolle. Yderligere kunne en forbedring af lønadministrationen (primært færre fejl) øge tilfredsheden med Forsvarets Personeltjeneste. Ligeledes kunne evaluering og bedømmelse forbedres ved at øge sammenhængen mellem evalueringssamtaler, udstikning og lønsamtalen. Også policy- og strategiudarbejdelse kunne styrkes f.eks. ved en mere systematiseret tilgang til opgaver med strategisk betydning. Revurderingen konkluderede derudover bl.a., at personeltjenesten kunne øge kundetilfredsheden væsentligt ved at fokusere på effektiv håndtering af henvendelser, herunder vedrørende de ovennævnte fejl i lønadministrationen.

På baggrund af revurderingen blev det anbefalet, at der iværksættes en række initiativer med henblik på at forbedre forholdet til kunderne – både til myndighederne og den enkelte medarbejder - samt med henblik på at styrke den strategiske opgavestyring og at effektivisere såvel de interne som de eksterne processer. I konsekvens heraf blev det besluttet at ændre organisationen, hvilket bl.a. har betydet, at organisationens sammensætning er gået fra at være strengt

⁵⁹ Udstikning anvendes i forsvaret som betegnelse for den praktiske gennemførelse af udpegning og beordring mv. af bestemte medarbejdere til specifikke stillinger.

funktionel til at være mere kunde/kompetence-orienteret. Således er det som følge af revurderingen besluttet at samle områder med strategisk betydning i en afdeling, et "center of excellence". Dette for at sikre den fornødne ro til udvikling af områderne, men også med henblik på at kunne styrke porteføljestyring og implementering af projekter mv.

På baggrund af resultaterne i revurderingerne, herunder tilbagemeldingerne fra medarbejderne, var yderligere et væsentligt formål med den nye organisation at forbedre koordinationen af indsatsen i forhold til medarbejderne, herunder øge samspillet mellem udstikkerne og lønsagsbehandlerne og - rapportørerne. Det blev derfor besluttet at oprette en række "forvaltningsteams", som fremover vil tage sig af alle medarbejderrelaterede spørgsmål vedrørende udstikning og løn. Det betyder, at der fremover vil være et team, som – under inddragelse af den øvrige organisation – kan behandle samtlige spørgsmål vedrørende løn og udstikning for den enkelte medarbejder, herunder koordinere på tværs af organisationen.

Med henblik på at sikre myndighederne et samlet kontaktpunkt blev det ligeledes besluttet at etablere en koordinationssektion, der får ansvaret for at håndtere myndighedernes henvendelser til personeltjenesten. Dette betyder, at der nu er et entydigt adgangspunkt for myndighederne. Med oprettelsen af denne sektion sker der samtidig en klar adskillelse af kundehenvendelser, idet henvendelse fra myndigheder sker til koordinationssektionen, mens henvendelser fra enkeltpersoner sker til relevante forvaltningsteams i Forvaltningsafdelingen.

Den aktuelle situation inden for etablissemensområdet og Forsvarets Bygnings- og Etablissemestjeneste

Situationen inden for etablissemensområdet

Etablissemensområdet i forsvaret omfatter bl.a. godt 33.000 ha skyde- og øvelsesterræner, 93 skydebaneanlæg, over 7.000 bygninger (heraf godt 1.200 lejligheder) svarende til 2,5 million m², 3.800 indkvarteringsværelser og 38 kantiner.

De omfattende omstruktureringer i forsvaret som følge af forsvarsforliget 2005-2009 har medført behov for strukturelle bygge- og anlægsprojekter til en værdi af ca. 2 mia. kr.

Endvidere er der i indeværende forligsperiode iværksat et større antal projekter vedrørende opdatering af forsvarets skydebaneanlæg – bl.a. på baggrund af miljøbestemmelser – og indretning af faciliteter til skydesimulatorer. En mindre del af anlægsprojekterne og størstedelen af skydefacilitetsprojekterne vil strække sig ind i perioden efter 2009.

Et antal etablissementer er forudsat rømmet og afhændet i forliget 2005-2009⁶⁰. Salgsprovenu- et fra disse afhændelser skal jævnfør Aftale om forsvarets ordning 2005–2009 bl.a. anvendes til dækning af de etablissemensrelaterede omstruktureringsudgifter samt til dækning af Danmarks andel af udgifterne til det nye NATO hovedkvarter i Bruxelles. Nogle af de planlagte afhændelser er, bl.a. som følge af manglende afklaring omkring plangrundlaget for de pågældende arealer, fortsat ikke gennemført.

⁶⁰ Eksempelvis Sjælsmark, Vedbæk og Værløse med flere.

Forsvarets ændrede operationsmønster medfører løbende behov for ændringer i uddannelsen, hvilket også smitter af på anvendelse af skyde- og øvelsesterræner. Bl.a. med baggrund i de ændrede vilkår, har forsvaret erkendt et behov for yderligere adgang til skyde- og øvelsesarealer. Forsvaret er i den sammenhæng bl.a. i dialog med Skov- og Naturstyrelsen om øget adgang til eksempelvis arealer i tilknytning til Oksbøl skyde- og øvelsesterræn. De nuværende øvelsesterræners størrelser og placering tilgodeser ifølge forsvaret ikke fuldt ud behovet for de aktuelle uddannelsesbehov med mulighed for gennemførelse af realistiske øvelser forud for indsættelse i operationer i udlandet. Urbanisering og øget miljøbevidsthed, herunder mindre tolerance over for støjgener, lægger pres på forsvarets terræner, især de små terræner nær tættere befolkede områder. Forsvaret har behov for øvelsesterræner, hvor der kan gennemføres realistiske øvelser forud for indsættelse i ikke mindst operationer i udlandet⁶¹.

Der er udarbejdet strategiplaner samt iværksat revision af drifts- og plejeplaner for skyde- og øvelsesterræner med systematisk langtidsplanlægning for øje. Planlægningen sikrer, at terrænerne kan udvikles i balance mellem forsvarets behov for uddannelses- og træningsfaciliteter, naturpleje og publikumsadgang.

For bygningsvedligeholdelsesområdet vil der ultimo 2009 blive udarbejdet en overordnet plan for gennemførelse af eftersyn og bygningsfaglige tilsyn af forsvarets bygninger samt 20-årige totalplaner for alle etableringer ned til bygningsniveau for den fremadrettede vedligeholdelse. Totalplanerne danner grundlag for prioritering af de årlige vedligeholds- og projektplaner samt udarbejdelse af investeringsplaner.

⁶¹ Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste har på den baggrund nedsat en arbejdsgruppe, hvor de operative kommandoer og Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste sammen analyserer forsvarets og hjemmeværnets fremtidige behov for skyde- og øvelsesterræner. Arbejdsgruppen forventes at afslutte sit arbejde i 2009.

Forsvaret har konstateret et mangeårigt vedligeholdelseefterslæb på dele af etablissementerne. Dele af vedligeholdelseefterslæbet er indhentet i indeværende forligsperiode. Det resterende efterslæb forventes indhentet i en kommende forligsperiode.

På indkvarteringsområdet har forsvaret besluttet at sætte fokus på forbedring af forsvarets indkvarteringsforhold til gavn for medarbejderne, idet dette også skal ses i sammenhæng med øvrige tiltag på rekrutterings- og fastholdelsesområdet. Baggrunden er behovet for en opdatering til tidssvarende standard. Opdateringen forventes først afsluttet i ca. 2021.

Samlet set forventer forsvaret i vid udstrækning at nå de mål på etablissemetsområdet, der er afledt er den indeværende politiske aftale om forsvaret. I forligsperioden er der dog konstateret behov for at gennemføre en række yderligere investeringer i kapacitetsopbygning på etablissemetsområdet for at honorere de fremadrettede øgede uddannelses- og træningsbehov i styrkeproduktionen samt for at bedre forholdene for medarbejderne, herunder ikke mindst de værnepligtige.

Det øgede behov for investeringer har den konsekvens, at det er nødvendigt at omprioritere eller udskyde allerede planlagte strukturbestemte og ordinære byggeprojekter. Herudover kan det, som tidligere nævnt, konstateres, at ejendomsafhændelser ikke er foregået i forventet takt og omfang. Dette vil have en afsmittende effekt på forligets bygge- og anlægsprojekters gennemførelse.

Endvidere er der behov for fremadrettet at iværksætte og fortsætte en række større tiltag på etablissemetsområdet, bl.a. inden for følgende områder:

- Miljø- og sikkerhedsmæssig opdatering af skydebaneanlæg, bl.a. affødt af lovkrav.
- Indhentning af vedligeholdelseefterslæb.
- Opdatering af indkvarteringsfaciliteter til tidssvarende standard

Herudover forventes udviklingen på miljøområdet generelt at ville påvirke forsvaret i en række henseender. Forsvaret og hjemmeværnet råder over en betydelig og ældre bygningsmasse, hvorfor miljøkrav på bygningsområdet - eksempelvis energimærkning - påvirker forsvaret mærkbart. 45 % af forsvarets terræner er således beskyttet efter Naturbeskyttelseslovens § 3. Det indebærer, at de aktiviteter, som forsvaret gennemførte på de konkrete arealer op til 1993, hvor loven trådte i kraft, kan fortsætte, mens en ny eller væsentligt øget brug vil kræve tilladelse fra respektive kommuner. Ligeledes er ca. 45 % af forsvarets terræner udpeget som Natura 2000-områder⁶². Hvilke konsekvenser Natura 2000-arbejdet på sigt vil få for forsvarets mulighed for at bruge terrænerne er endnu ikke klart.

Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste

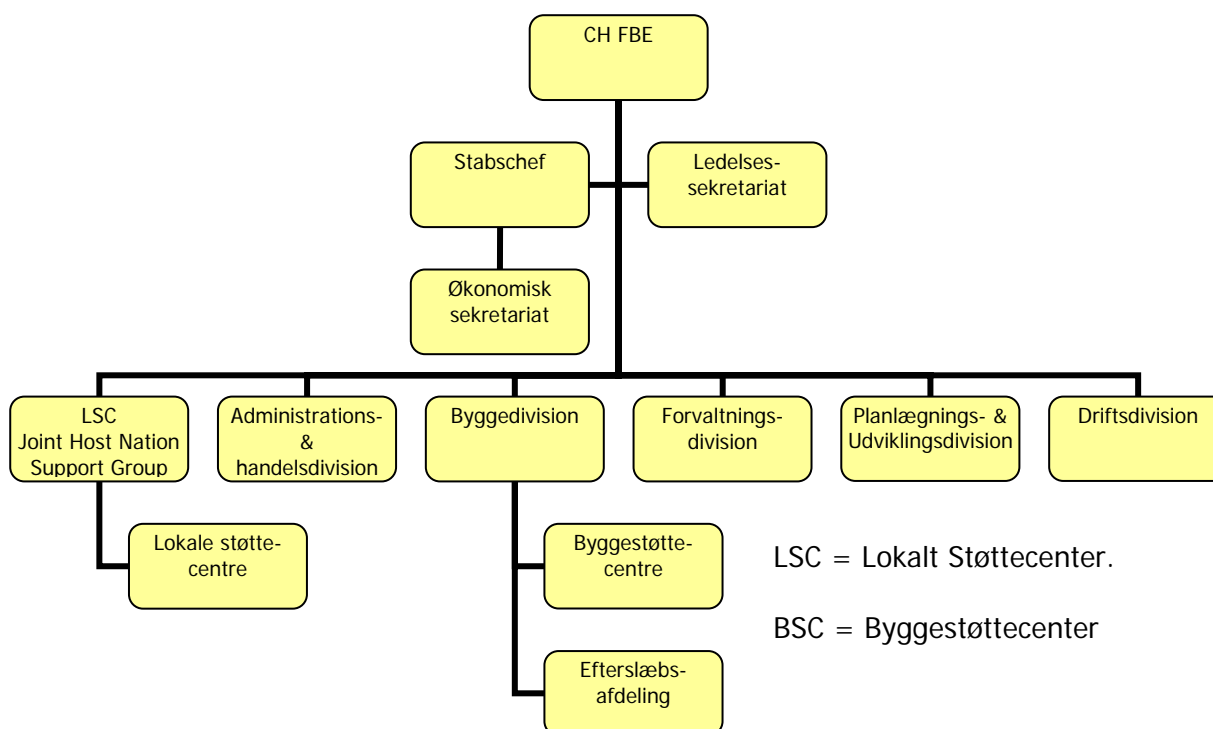
Baggrund

Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste blev formelt etableret d. 1. januar 2007 ved en sammensmeltning af dele af Forsvarskommandoens og Hjemmeværnskommandoens etablissemmentsforvaltende myndigheder, niveau II myndighedernes infrastrukturelementer, Forsvarets Bygningstjeneste og Infrastrukturafdelingen i Forsvarsstaben med henblik på at varetage forsvarets samlede infrastrukturopgaver i relation til bygge- og anlægsvirksomhed, etablissemmentsforvaltning samt drift af forsvarets etablissemmenter.

⁶² Natura 2000 består af habitat- og fuglebeskyttelsesområder, der tilsammen danner et økologisk netværk af beskyttede naturområder gennem hele EU. Den Europæiske Union vedtog i 1992 et direktiv, som havde til hensigt at fremme beskyttelsen af de mest truede naturtyper. Det pålægger de nationale regeringer at udpege områder – de såkaldte Natura 2000 områder, der indeholder truede eller sårbare arter og deres levesteder. I Danmark blev områderne udpeget i perioden 1998-2004. Den første danske statslige plan for Natura 2000-områderne skal være vedtaget inden udgangen af 2009.

Organisation

Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjenestes organisation – omfattende i alt 2.185 årsværk - fremgår af nedenstående figur.



Figur 6.3. Strukturen for Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste
Kilde: Forsvarskommandoen

Det skal bemærkes, at organisationen i indeværende forligsperiode er blevet tilpasset efter indhøstede erfaringer og udviklingen i de opgaver, som Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste har skullet løse, og tilpasset de interne og eksterne revurderinger, der løbende er gennemført i forligsperioden. Endvidere er der sket en ressourcetilpasning på både investerings- og driftsområdet i overensstemmelse hermed.

Den overordnede ledelse – herunder planlægning, opfølgning og kontrol på operativt niveau, med bidrag til den strategiske ledelse - varetages af staben i Forsvarets Bygnings- og Etablis-

sementstjeneste i Hjørring. Der er etableret seks regionale byggestøttecentre, der varetager planlægning og udførelse af bygge- og anlægsopgaver, bygningsvedligehold og –rådgivning. Som selvstændige niveau III myndigheder er der etableret otte lokale støttecentre, hvorunder 42 lokale støtteelementer er organisatorisk indplaceret. Disse forestår etablisementsforvaltning og -drift samt serviceydelser på de enkelte tjenestesteder og ved hjemmeværnets underafdelinger.

Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste har endvidere oprettet et lejrelement og overtaget lejrdriften i Camp Olaf Rye i Kosovo-missionen fra primo 2008 med det formål at aflaste kerneproduktions (Hærens Operative Kommando) ressourcer og samtidig udnytte Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste kompetencer i styrkeindsættelsesmæssig sammenhæng.

Opgaver

Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste har den overordnede opgave at opstille, vedligeholde og afhænde infrastrukturområdets kapaciteter gennem en rationel og driftsøkonomisk tilrettelæggelse af forvaltningen og driftsvirksomheden samt medvirke til at opfylde den operative virksomheds og øvrige støttevirksomheds behov for serviceydelser. Området er formelt opdelt i en opstillings- og driftsfunktion.

Opstillingsfunktionen har til formål at sikre tilstedeværelse af den nødvendige kapacitet. Opstillingsfunktionen varetager forsøg og udvikling inden for funktionsområdet, kapacitetstilpasning af bygninger, anlæg og arealer ved nybygning, ombygning, modifikation, større vedligeholdsarbejder, renovering, køb og salg samt afhændelse.

Driftsfunktionen har til formål at varetage bygningsdrift, ejendomsforvaltning, etablissemmentsdrift og service, rådgivning og overordnet tilsyn med bygninger og anlægs tilstand samt andre funktioner inden for service – f.eks.: kantinevirksomhed, rengøring og renovation, trykkerivirksomhed og undervisningsstøtte, bevogtning og adgangskontrol og drift og administration af puljekøretøjer.

Virksomheden bliver gennemført med reference til Forsvarskommandoen og i samarbejde og koordination med den operative struktur, øvrige funktionelle tjenester i støttestrukturen, øvrige niveau I myndigheder under Forsvarsministeriet og i fornødent omfang med internationale samarbejdspartnere. På baggrund af Forsvarskommandoens direktiver fastlægger Forsvarets Bygnings- og Etablissemmentstjeneste i samarbejde med de operative kommandoer prioriteringen af de økonomiske rammer for opgaveløsning og kapitalbinding i bygninger, anlæg og materiel. Chefen for Forsvarets Bygnings- og Etablissemmentstjeneste varetager på Forsvarschefens direktiv kontakten til det politiske niveau på bygnings- og etablissemmentsområdet.

Forsvarets Bygnings- og Etablissemmentstjeneste har afholdt forventningsafstemningsmøder vedrørende serviceaftaler med samtlige myndigheder direkte under Forsvarsministeriet. Der eksisterer allerede i dag eksempler på rammeaftaler vedrørende udførelse af bygge- og anlægsarbejder samt drift og vedligeholdelse mv. med nogle niveau I myndigheder under Forsvarsministeriet, men der udestår fortsat indgåelse af serviceaftaler mellem alle støttede myndigheder og Forsvarets Bygnings- og Etablissemmentstjeneste.

I relation til Udlændingesservice løser Forsvarets Bygnings- og Etablissemmentstjeneste lejlighedsvis opgaver med at finde egnede faciliteter til husning af asylansøgere (f.eks. indkvartering i Auderød af asylansøgere, september 2007).

Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste betjener sig af eksterne, private virksomheder i fremstillingen af Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste ydelser. Det gælder især inden for planlægning, udførelse og tilsyn med byggeri samt anskaffelse af materialer.

På områder, hvor Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste selv fremstiller serviceydelser, er det hensigten, at alle disse ydelser skal konkurrenceudsættes i henhold til udbudscirkulæret. I indeværende forligsperiode har "Facility Management"⁶³ ved fem etableringer været udbudt⁶⁴. Det er forventningen, at de resterende etableringer bliver konkurrenceudsat inden udgangen af 2012, hvilket er i overensstemmelse med den reviderede Effektiviseringsstrategi for Forsvarsministeriet.⁶⁵

Miljøområdet i forsvaret er en myndighedsopgave for Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste.

Status

Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste har siden oprettelsen i 2007 fortsat opbygningen og konsolideringen af tjenestens varetagelse af den samlede etablisementsfunktion. Opbygningstakten er blevet påvirket af stabens flytning til Hjørring samt de gunstige vilkår på det civile arbejdsmarked, idet der er oplevet et kompetencetab i organisationen primært på det byggefaglige område. Kompetencetabet har medført forsinkelser i bygge- og anlægsprojekter

⁶³ Traditionelt omfattende alle ydelser, der hører til den daglige drift og vedligehold af en ejendom, eksempelvis rengøring, kantine, vedligeholdelse mv. Indtil videre undtages dog områder som eksempelvis vagt og receptionsfunktion.

⁶⁴ Udbud har fundet sted ved SOK, FKIT og FMT. Udbud ved Flådestation Korsør og Antvorskov Kaserne blev annulleret.

⁶⁵ Der pt. er i godkendelsesfasen.

og påvirket ressourceanvendelsen. Genopbygningen af kompetencer i organisationen er dog i positiv gænge og forventes generelt indhentet inden udgangen af 2009.

McKinsey & Co gennemførte en revurdering af Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste i 3. kvartal 2008, men anbefalingerne er endnu ikke udmøntet i en implementeringsplan, idet de væsentligste anbefalinger bygges sammen med planen for konkurrenceudsættelse, der stadig er under godkendelse.

Den aktuelle situation inden for informatikområdet og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste

Situationen inden for informatikområdet

Informations- og kommunikationsteknologien har i forligsperioden bidraget til omstillingen af forsvaret ved gennemførelse af rationaliseringer og effektiviseringer af stabs- og støttestrukturen til fordel for de operative kapaciteter. Herunder er Informatikstaben og DeMars Afdelingen i Forsvarskommandoen og funktioner fra Forsvarsministeriet samlet i en informatikafdeling i Forsvarskommandoen.

Forsvaret har i forligsperioden påbegyndt en modernisering af den arkitektur og de systemer, der understøtter den operative opgaveløsning. Moderniseringen sigter mod, at der skal rådes over et fælles netværk af netværk, hvor der kan udveksles operative og forvaltningsmæssige informationer, internationalt som nationalt, på tværs af systemer, værn, kommandoniveauer samt til og fra samarbejdspartnere. Informationerne skal præsenteres på én platform, hvor de er tilgængelige sikkerhedsmæssigt forsvarligt, i rette form, på rette tid og sted. For at sikre denne udvikling har Forsvaret indledt udarbejdelse af en målarkitektur, der beskriver de lang-

sigtede mål for udviklingen af informations- og kommunikationsteknologiområdet i forsvaret. Efterfølgende er der udarbejdet en overordnet systemarkitektur, så det sikres, at IKT-udviklingen koordineres internt i forsvaret og med udviklingen inden for det offentlige Danmark samt med NATO.

I forligsperioden gennemføres endvidere en teknisk opgradering af DeMars. Hertil er IT-driften centraliseret og optimeret, og der er bl.a. implementeret et koncernfælles elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem, der har til hensigt at gøre sagsbehandling mere effektiv ved Forsvarsministeriets myndigheder og på tværs mellem disse. 1-NET er under udvikling, hvilket skal gøre det muligt at udveksle information mellem forsvarets intranet (FIIN) og Internettet, samt foretage en løbende opgradering af DeMars, hvor ny funktionalitet tages i brug, processer løbende opdateres, og der afsættes ressourcer til at vedligeholde en høj datakvalitet, samtidig med at DeMars gøres mere brugervenligt. Endelig sigter en række projekter mod at gøre nuværende infrastruktur og systemer tidssvarende og i stand til at håndtere kommende informatikbehov.

Informations- og kommunikationsteknologien skal bidrage til en øget effektivitet i både den hjemlige opgaveløsning og i internationale operationer. Det er derfor nødvendigt stedse at sikre, at udviklingen inden for området står mål med de operative krav og forretningens behov i øvrigt.

Der planlægges således en række tiltag, der skal effektivisere og optimere forsvarets forretningsprocesser. Der er tale om en effektivisering, der primært sker gennem en tilpasning af eksisterende systemers evne til at understøtte virksomhedens processer og tilvejebringelse af et forbedret beslutningsgrundlag for forsvarets ledelse. I de kommende år skal der ske en omfat-

tende opgradering af delområder i DeMars, der resulterer i, at forsvarets specialprogrammering konverteres til SAP standard programmering, så forsvaret får en moderne IT-plattform. For at DeMars kan tjene som et effektivt beslutningsstøtteværktøj, er der behov for højere datakvalitet end den aktuelle. Der er behov for at styrke uddannelsesindsatsen og behov for en stabil periode, hvor brugerne får tid til at blive fortrolige med systemerne (modulerne). Dertil kommer en række projekter, der sigter mod at højne de operative kapaciteters evne til at deltage i internationale operationer med koalitions partnere, herunder forøget effekt af netværksbaserede operationer og forbedrede kommando- og kontrolsystemer.

En særlig udfordring for Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste er at udnytte den hastige udvikling i den civile IT-verden, men samtidig undgå at blive afhængig af få specialister. De store IT-systemer med klassificerede informationer skal løbende sikres mod nye trusler i cyberspace.

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste

Baggrund

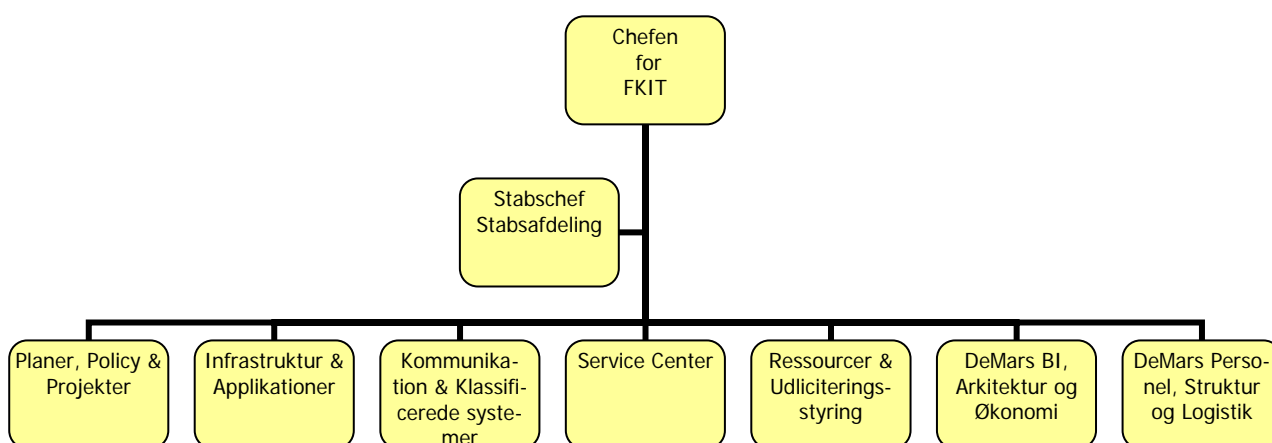
Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste (FKIT) blev oprettet i forbindelse med aftale om forsvarets ordning 2005-2009 med personel fra forsvaret og hjemmeværnet og udgør sammen med Forsvarskommandoens informatikafdeling den funktionelle tjeneste på informations- og kommunikationsteknologi- (IKT) området. Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste er beliggende i lejede lokaler i Hvidovre. Chefen for Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste refererer til Chefen for Forsvarskommandoens Informations- og Kommunikationsteknologi (IKT) og Procesafdeling.

Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem (DeMars) er det primære styringsværktøj i forsvaret. Forsvarskommandoen gennemførte i 2004 et udbud omfattende drift, vedligeholdelse og videreudvikling af DeMars og den koncernfælles del af IKT-infrastruktur. Udbuddet resulterede i en fortsat udlicitering af DeMars, men med en ny leverandør. Udlicitering af drift og udvikling af infrastrukturen blev derimod fravalgt, idet en accept af de indkomne tilbud ville medføre en merudgift på 40 %. Denne opgave løses derfor af Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste.

Faglig indsigt i forsvarets operative vilkår samt viden om vilkår for de øvrige funktionelle tjenester, departementet og koncernens niveau I myndigheder er nødvendig for kontinuerligt at kunne optimere anskaffelse og anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi. Denne indsigt sikres gennem en kombination af civile og militære medarbejdere i organisationen, samt gennem deltagelse i en række tværfaglige fora. Andelen af militære medarbejdere bidrager desuden til robusthed i forhold til beredskab, strejker og katastrofesituationer.

Organisation

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste – med i alt 349 årsværk – er struktureret således:



Figur 6.4. Strukturen for Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste
Kilde: Forsvarskommandoen

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste er siden oprettelsen tilført en betydelig mængde nye opgaver og i alt 49 nye normer til løsning af disse. Der er endvidere gennemført et effektiviseringsprojekt, der substituerer tidligere tiders køb af eksterne konsulentytelser med i alt 47 faste normer.

Opgaver

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste har ansvar for drift, vedligeholdelse og udvikling af ministerområdets koncernfælles informations- og kommunikationsteknologi, infrastruktur og applikationer. Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste har desuden ekspertise til at yde teknisk, projektmæssig og kommerciel rådgivning for optimal understøttelse af de forretningsmæssige behov og kan derved bidrage til opstilling af krav til aktuelle og fremtidige informations- og kommunikationsteknologi-kapaciteter.

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste understøtter koncernens forvaltnings- og styringsmæssige funktioner gennem drift, vedligeholdelse og videreudvikling af DeMars. Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste har den forretnings-, bruger- og driftsmæssige kompetence samt den systemtekniske ekspertise og kan herved i samarbejde med den civile operatør, til hvem driften er udliciteret, sikre en "cost effective" drift og varetage vedligeholdelse og videreudvikling rationelt.

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste besidder kompetencer inden for en række specialområder, herunder koordinering og planlægning af informations- og kommunikationsteknologi projekter, informations- og kommunikationsteknologi sikkerhed, drift af systemer, fjernsupport, krypto-management samt ressource- og udliciteringsstyring af IT opgaver mv. Desuden har

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste DeMars ekspertise inden for struktur, personel, økonomi, materiel, ledelsesinformation, løsningsarkitektur og autorisationer.

Følgende informations- og kommunikationsteknologi opgaver er ikke relateret til Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste, men løses af de operative kommandoer og øvrige myndigheder:

- Myndighedsspecifikke løsninger.
- Informations- og kommunikationsteknologi ved udsendte eller sejlede enheder (IKT-support er integreret i den operative kapacitet).
- Decentrale internetinstallationer.

Desuden er kommando- og kontrolsystemer samt informations- og kommunikationsteknologi integreret i våbensystemer ikke en del af Forsvarets Koncernfælles Informatiktjenestes opgaver. Ansvar påhviler her Forsvarets Materieltjeneste og de operative kommandoer med underlagte enheder.

Status

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste leverer IKT-serviceydelser til alle myndigheder inden for Forsvarsministeriets ressort. Der er udarbejdet standarder for de enkelte IKT-serviceydelser, der leveres til koncernens myndigheder. Hvis myndighederne har behov, der afviger fra standarden, kan der indgås en særskilt serviceaftale mellem Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste og pågældende myndighed. På det opgavemæssige område er der udarbejdet et grænsedragningsdokument, der beskriver snitfladerne og opgavefordelingen mellem Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste og koncernens myndigheder. Der udestår fortsat indgåelse af en række "service level agreements" med de støttede myndigheder.

Informatikområdet er både organisatorisk og økonomisk dimensioneret ud fra det netop tilstrækkelige. I en situation med ubesatte stillinger samt tilførsel af en række udviklingsopgaver har der i forhold til den indledende dimensionering vist sig at være behov for tilførsel af personaleressourcer til løsning af tilførte opgaver. I den forbindelse vil der sidst i forligsperioden blive gennemført en ekstern revurdering af Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste.

Forsvarets Koncernfælles Informatiktjenestes personaleressourcer løser opgaver med udgangspunkt i kompetencer, der i høj grad efterspørges i det civile. Muligheden for at tilbyde vilkår, der matcher den civile verden, er således afgørende for at kunne tiltrække og fastholde nødvendige personaleressourcer til varetagelse af Forsvarets Koncernfælles Informatiktjenestes opgaver.

Øvrige områder inden for støttevirksomheden

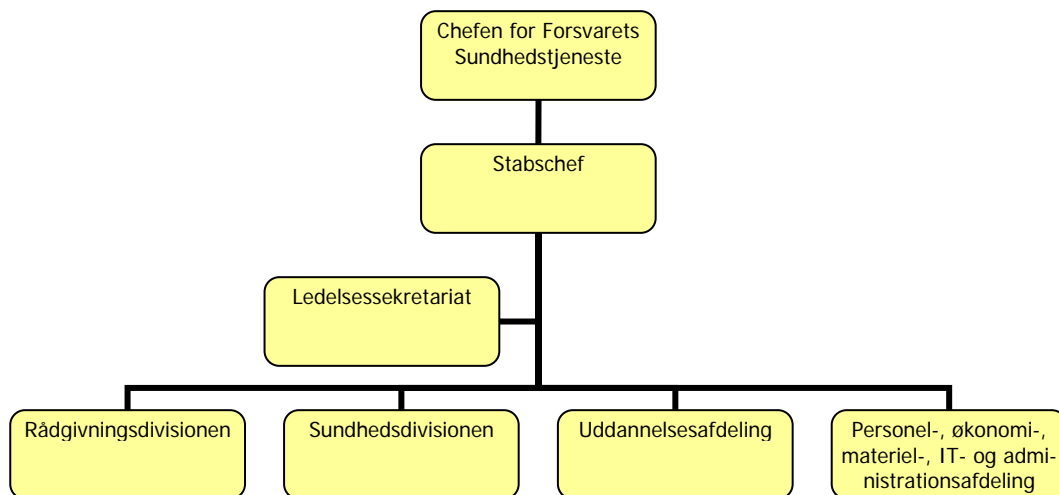
Forsvarets Sundhedstjeneste

Baggrund

Som en konsekvens af Forsvarsforliget 2005-2009 blev Forsvarets Sundhedstjeneste oprettet som myndighed på Flyvestation Skalstrup pr. 1. januar 2006. Forsvarets Sundhedstjenestes opgavekompleks blev i forhold til tidligere suppleret med det lægefaglige ansvar for masseødelæggelsesvåbenområdet samt driftsansvaret for Flyvemedicinsk Center, Center for Idræt, dele af dykkermedicinen, lægefaglig og idrætsfaglig støtte til Hjemmeværnskommandoen og endelig forsvarrets infirmeristruktur.

Organisation

Forsvarets Sundhedstjeneste – med i alt 409 årsværk – er organiseret således:



Figur 6.5. Strukturen for Forsvarets Sundhedstjeneste
Kilde: Forsvarskommandoen

Under Sundhedsdivisionen er alle infirmerier, Flyve- og Navalmedicinsk Center og en klinikstøttesektion placeret.

Opgaver

Forsvarets Sundhedstjenestes opgaver kan rubriceres i tre kerneområder: Uddannelsesydelser, sundhedsydelser og rådgivningsydelser

Uddannelsesydelserne består af sanitets-, sundheds- og idrætsfaglige uddannelser. Ved de sanitetsfaglige uddannelser uddannes primært sygepassere og sygepasserførere til alle tre værn samt førstehjælpsinstruktører. Ved de idrætsfaglige kurser uddannes idrætsfagligt personel, og der sker en vartning og ledelse af de militære landshold. Derudover leverer Forsvarets Sundhedstjeneste den flyvefysiologiske træning.

Sundhedsydelse består af lægelige, sygeplejefaglige og tandlægelige ydelser, dels over for værnepligtige, dels for at sikre at forsvarets – samt hjemmeværnets ansatte - personel bedst muligt vedblivende kan holdes egnet til at kunne indgå i international tjeneste. Dette sker ved regelmæssige helbredsundersøgelser og tandeftersyn, specifikke hjemtagningsundersøgelser efter internationale operationer, overvågning af sygdomsmønstre nationalt såvel som internationalt, vaccination, hygiejne, veterinære spørgsmål mv.

Rådgivningsydelser leveres til alle forsvarets myndigheder, herunder Grønlands Kommando, på det sanitets, sundheds- og idrætsfaglige område. Et par meget væsentlige områder er den medicinske efterretning og medicinske policy sager. Derudover støttes Forsvarets Personeltjeneste vedrørende rekruttering og udstikning af alt sundhedsfagligt personel til internationale operationer. Endelig er Forsvarets Sundhedstjeneste forsvarets repræsentant i en lang række medicinske fora.

Forsvarets Sundhedstjeneste har ikke ansvaret for den operative sanitetsstøtte eller opstilling og uddannelse mv. af operative sanitetsenheder og –kapaciteter. Denne opgave varetages af de operative kommandoer.

Status

Forsvarets Sundhedstjeneste har gennemgået en revurdering, der er afsluttet i juni 2008. På baggrund af denne revurdering er Forsvarets Sundhedstjeneste omorganiseret i henhold til ovenstående figur. Derudover sker der en nedlæggelse af et antal sengeafsnit, en udjævning af arbejdsbelastningen mellem infirmerierne, en omstrukturering af rekrutteringen og en styrkelse af administrationen. Endelig oprettes et centralt indkaldelseskantor til de periodiske helbreds- og tandlægefaglige helbredsundersøgelser.

For at nedbringe den del af forsvarets personel, der er fysisk uegnet til udsendelse i internationale operationer og/eller sejlende tjeneste, og for at højne den generelle sundhedsmæssige tilstand blandt forsvarets personel, har forsvaret iværksat Sundhedstriaden, der består af træningstilstandsprøver, lægeundersøgelser og grundvaccinationer.

Forsvarets Regnskabstjeneste

Baggrund

Forsvarets Regnskabstjeneste blev oprettet den 1. januar 2006 som en selvstændig myndighed under Forsvarskommandoens område.

Forsvarets Regnskabstjeneste blev oprettet dels gennem en sammenlægning af regnskabskontorerne (regnskabsmyndigheder) under Forsvarskommandoens område, dels gennem en inkorporering af regnskabsfunktioner fra niveau I myndighederne under Forsvarsministeriet.

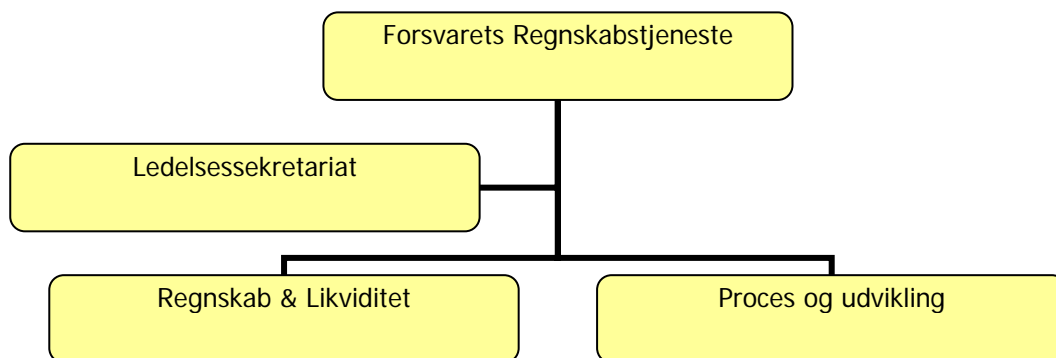
Organisation

Den 1. december 2007 blev strukturen i Forsvarets Regnskabstjeneste justeret, således at Forsvarets Regnskabstjeneste i dag består af to afdelinger og et ledelsessekretariat. Med denne justering af strukturen er der skabt sammenhæng og en entydig placering af ansvar og opgaveløsning.

Dette forhold er yderligere styrket ved justeringen af Forsvarsstabens organisation i 2008, hvor bl.a. økonomifunktionen er styrket ved oprettelse af en Økonomistab. I den forbindelse er For-

svarets Regnskabstjenestes strategiske forankring styrket, idet chefen for Forsvarskommandoens Finans- og Regnskabsafdeling tillige er chef for Forsvarets Regnskabstjeneste.

Forsvarets Regnskabstjenestes organisation – der omfatter 211 årsværk – fremgår af nedenstående figur:



Figur 6.6. Strukturen for Forsvarets Regnskabstjeneste
Kilde: Forsvarskommandoen

Opgaver

Den primære opgave for Forsvarets Regnskabstjeneste er regnskabsaflæggelse, herunder opfølgning og udstikning af retningslinjer på forvaltningsområdet, sikring af rejseafregninger, gennemførelse af betalinger, likviditetsstyring mv.

Status

Opbygningen af Forsvarets Regnskabstjeneste blev afsluttet i 2008, hvor de sidste regnskabsmyndigheder blev nedlukket decentralt, og alle opgaverne samlet i Forsvarets Regnskabstjeneste i Hjørring. Implementeringen forløber efter planen og holder sig inden for de tildelte årsværk og tidsfrister. Der er undervejs blevet indgået serviceaftaler med samtlige de niveau I og niveau II myndigheder, som Forsvarets Regnskabstjeneste løser opgaver for.

Forsvarets Regnskabstjeneste er undtaget fra den netop udmeldte samling af regnskabsopgaver i staten i administrative servicefællesskaber. Dette skyldes, at SAP (DeMars) brugere ikke umiddelbart kan sammenlægges med Navision brugere. Forsvarsministeriets analysearbejde i forbindelse med konsolidering af beredskabsforliget viste, at der ingen stordriftsfordele er at hente, når der benyttes to forskellige IT platforme.

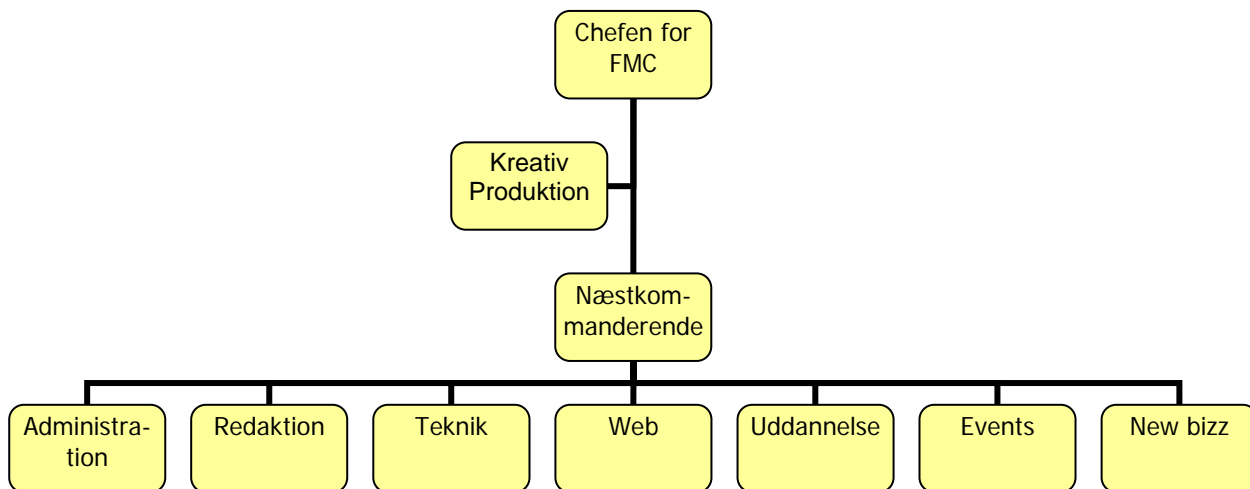
Forsvarets Mediecenter

Baggrund

Forsvarets Mediecenter på Holmen i København blev oprettet som følge af aftale om forsvarrets ordning 2005-2009 som en fusion af forskellige medieproducerende enheder, herunder informationssektionen og udstillingssektionen fra Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, redaktionen for medarbejderbladet "Forsvaret", Forsvarets TV samt elementer fra Forsvarskommandoen's Presse- og Informationssektion. Hensigten med fusionen var at skabe en samlet medievirksomhed i forsvaret med bedre muligheder for udnyttelse af ressourcer og platforme. Mediecenteret blev formelt etableret den 1. august 2005 og blev erklæret operativt den 22. marts 2007.

Organisation

Forsvarets Mediecenter beskæftiger i alt 54 medarbejdere. Chefen for Forsvarets Mediecenter refererer til Chefen for Forsvarsstaben.



Figur 6.7. Strukturen for Forsvarets Mediecenter
Kilde: Forsvarskommandoen

Opgaver

Med overflytningen af informationssektionen fra Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste overtog Forsvarets Mediecenter oplysningsvirksomheden om forsvaret. Forsvarets Mediecenter skal således udbrede kendskabet til forsvaret og fremme den indbyrdes forståelse mellem forsvaret og befolkningen. Forsvarets Mediecenter har endvidere en vigtig rolle i forsvarets interne kommunikation, bl.a. ved produktion af medarbejderbladet "Forsvaret" samt produktion af materiale til forsvarets interne formidlingssystem "Mediekanalen". Forsvarets Mediecenter udfører desuden kommunikationsopgaver for Forsvarsministeriet og ministeriets øvrige underlagte myndigheder.

Mediecentrets serviceydelser til øvrige myndigheder under Forsvarsministeriet sker på baggrund af konkrete serviceaftaler med de enkelte myndigheder. Forsvarets Mediecenters virksomhed drøftes endvidere i Forsvarsministeriets "Kommunikations-netværk", som består af de kommunikationsansvarlige for myndigheder under Forsvarsministeriet.

Mediecenteret producerer nyheder, baggrundsstof, information og undervisning til medier inden for TV broadcast, Web, informationsfilm, blade og brochurer. Centeret udfører desuden uddannelse i kommunikation, udstillings- og oplysningsvirksomhed og feltunderholdning for udsendte styrker. Endelig forestår mediecenteret publicering af bøger og undervisningsmateriale.

Status

Udviklingen på medieområdet har siden beslutningen om etablering af Forsvarets Mediecenter gået i retning af, at det samme journalistiske arbejde i form af research, interviews, historier m.m. anvendes på mange forskellige medieplatforme, som f.eks. nyhedsmodul på Internettet, forsvarrets webbaserede TV, medarbejderblad og brochurer. Herudover er mulighederne for at formidle produkterne til medier og samarbejdspartnere blevet forøget i takt med stigende båndbredder. Produkterne fra Forsvarets Mediecenter, herunder videomateriale og historier, anvendes i stigende omfang helt eller delvis af medier og samarbejdspartnere. Forsvarets Mediecenter støtter bl.a. NATO med at drive NATO's TV-kanal (Natochannel.tv). NATO's TV-kanal blev efter dansk initiativ oprettet i foråret 2008 – og lanceret ved topmødet i Bukarest – på baggrund af drøftelserne ved mødet vedrørende Public Diplomacy 8. - 9. oktober 2007 i København. Forsvarets Mediecenter leverer som "pilotprojekt" en professionel videoproduktionsfacilitet og gennemfører drift af en internetbaseret NATO TV-kanal på NATO's hjemmeside. Til NATO's tv-kanal produceres der løbende TV- og videoindslag fra bl.a. NATO's operationer, herunder i Afghanistan. Danmark har dækket investeringsudgifter til materiel (ca. 1,6 mio. kr.) samt forpligtet sig til at dække driftsudgifter indtil efteråret 2009 (årlige driftsudgifter ca. 9 mio. kr.).

Forsvarets skolestruktur

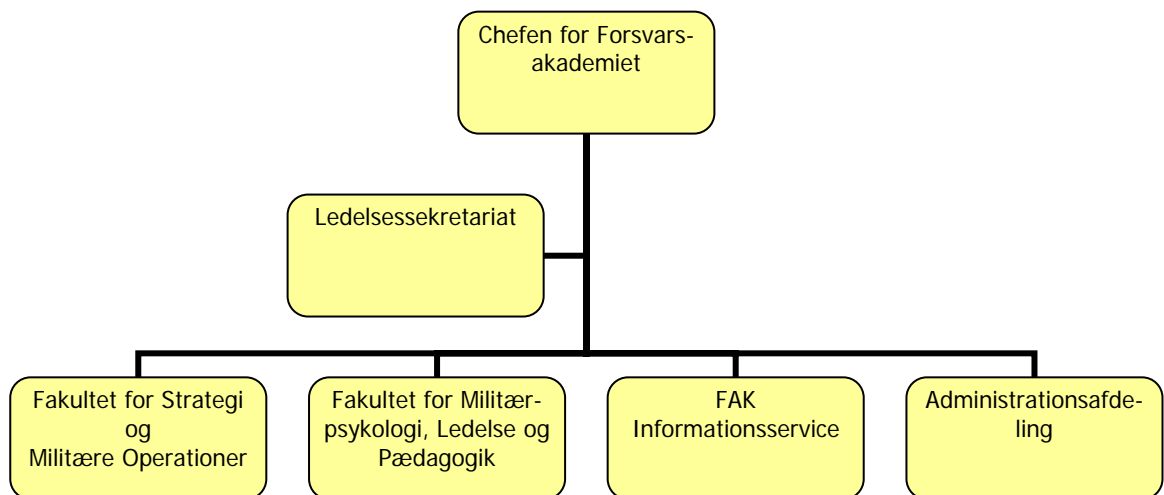
Forsvarsakademiet

Baggrund

Forsvarsakademiet på Svanemøllens Kaserne består af Fakultet for Strategi og Militære Operationer, Fakultet for Militærpsykologi, Ledelse og Pædagogik og Forsvarsakademiets Informationsservice. Endvidere støttes Dansk Institut for Militære Studier og Center for Koldkrigsforskning som selvstændige forskningsenheder administrativt af Forsvarsakademiet.

Organisation

Forsvarsakademiets organisation – omfattende i alt 348 årsværk⁶⁶ - fremgår af nedenstående figur.



Figur 6.8. Strukturen for Forsvarsakademiet
Kilde: Forsvarskommandoen

⁶⁶ De 348 årsværk er inklusiv elevårsværk.

Opgaver

Forsvarsakademiets opgaver kan inddeles i tre hovedområder: Uddannelse og forskning, støtte til forsvarets internationale opgaver og rådgivning.

Forsvarsakademiet videreuddanner kaptajner og kaptajnløjtnanter til majorer/orlogskaptajner og efteruddanner de officerer, der skal udvikles på et horisontalt niveau. Forskningsindsatsen fokuseres mod udvikling af Forsvarsakademiets akademiske niveau og medvirker til at sikre den nødvendige viden, for at forsvarets kan løse sine opgaver. Forsvarsakademiet uddanner endvidere sprogofficerer og tolke og udvikler og gennemfører en række af forsvarets ledelses- og pædagogiske kurser for militære og civile medarbejdere.

Støtten til forsvarets internationale engagement består af opretholdelse af psykolog- og socialrådgiverberedskab, psykolog- og socialrådgiverydelser til de udsendte og deres pårørende og endelig bidrag til den forberedende missionsorienterede uddannelse, der gennemføres inden soldaterne udsendes.

I rådgivningsrollen bistår Forsvarsakademiet særligt Forsvarets Personeltjeneste med udvælgelse af nye medarbejdere, herunder kadetter til officersskolerne, udvikler strategiske HR tiltag, som Forsvarets kompetenceudviklings- og bedømmelsessystem, arbejdsklimamålinger og endelig tiltag, der er rettet mod den pædagogiske udvikling i forsvaret og herunder anvendelsen af E-learning og fjernundervisning. Endelig er Forsvarsakademiet ansvarlig for drift og udvikling af forsvarets fire forskningsbiblioteker.

Status

I indeværende forligsperiode har særligt efterspørgslen af ydelser fra Institut for Militærpsykologi⁶⁷ i forbindelse med forsvarets internationale engagement været i meget kraftig vækst. Den øgede efterspørgsel gælder særligt inden for udvælgelse, krisepsykologi, undervisning samt støtte før, under og efter udsendelse i internationale operationer. En styrkelse af instituttet i form af tilførsel af personelressourcer overvejes for nærværende.

Forsvarsakademiet gennemgik i marts-april 2007 en revurdering med støtte fra et eksternt konsulentfirma. På baggrund heraf blev der iværksat justeringer af organisation og processer.

Værnsspecifikke skoler

Hærens skolestruktur består af syv skoler: Hærens Officersskole, Hærens Sergentskole samt fem tjenestegrensskoler: Hærens Kampskole, Hærens Ildstøtteskole, Hærens Ingeniør- og ABC-skole, Hærens Føringsstøtteskole og Hærens Logistiskole. Tjenestegrensskolerne dækker som udgangspunkt en af hærens tjenestegrene og er generelt geografisk samplacerede med operative enheder fra samme tjenestegren.

Søværnets skolestruktur består af tre skoler: Søværnets Officersskole, Søværnets Sergent- og Grundskole og Søværnets Specialskole. Søværnets Specialskole har følgende underlagte kurser: Søværnets Taktikkursus, Søværnets Teknikkursus, Søværnets Våbenkursus, Søværnets Dykkerkursus og Søværnets Havarikursus.

Flyvevåbnets skolestruktur består af Flyvevåbnets Officersskole, Flyvevåbnets Førings- og Operationsstøtteskole samt Flyveskolen, der er organisatorisk underlagt Helikopter Wing Karup.

⁶⁷ Instituttet er underlagt Fakultet for Militærpsykologi, Ledelse og Pædagogik.

Hjemmeværnets skolestruktur består af Hjemmeværnsskolen i Nymindegab, inklusiv en mariehjemmeværnssektion på Slipshavn ved Nyborg.

Generelt har alle de værnsspecifikke skoler omtrent samme overordnede opgave, nemlig uddannelses- og kursusvirksomhed, studie- og udviklingsvirksomhed og evaluerings- og inspektionsvirksomhed inden for deres respektive værn- eller fagspecifikke område.

Skolerne i søværnet, flyvevåbnet og hjemmeværnet løser primært opgaver relateret til uddannelsesvirksomhed, herunder gennemføres bl.a. basisuddannelse for værnepligtige i søværnet og flyvevåbnet ved henholdsvis Søværnets Sergent- og Grundskole og Flyvevåbnets Førings- og Operationsstøtteskole. Ved hærens skoler og ved Hjemmeværnsskolen løses opgaver inden for studie- og udviklingsvirksomheden i større omfang end de øvrige værnsskoler. Endvidere gennemføres hærens basisuddannelse af værnepligtige i den operative struktur. Skolernes relative anvendelse af ressourcer på evaluerings- og inspektionsvirksomhed er generelt meget ens.

Flertallet af værnsskoler løser desuden en række værnsskoles opgaver, idet de er forsvarrets kompetencecentre inden for forskellige specialer (eksempelvis er Hærens Kampskole studieførende for hele forsvaret inden for håndvåbenområdet) – mestendels efter størstbrugerprincippet.

Som følge af Aftale om forsvarets ordning 2005-2009 er der gennemført en analyse af forsvarets skolestruktur. Resultatet af denne analyse indgår i beretningens kapitel 7.

Brug af offentligt-privat samarbejde, herunder outsourcing, udlicitering mv.

Generelt

Forsvaret bruger i en vis udstrækning offentligt-privat samarbejde til løsning af opgaver. Samarbejdet spænder over de mange aftalekonstruktioner, der findes. På områder, hvor det ikke er muligt at købe den fulde opgaveløsning hos civile, eller områder, hvor forsvaret har vurderet at kunne løse opgaven mere fordelagtigt selv, etableres samarbejdsrelationer, der sikrer videndeling mellem forsvaret og det private erhvervsliv.

I 2007 gennemgik forsvaret den samlede opgaveportefølje med henblik på at kortlægge de opgaver, der kunne kategoriseres som værende udbudsemner. Opgaverne analyseres efterfølgende med henblik på at afdække, hvorvidt de er udbudsegnete. Kortlægningen mundede ud i ca. 50 emner, der i første omgang skal undersøges nærmere. De første analyser er iværksat, og resultaterne foreligger i 2009. Udbudsemner omfatter mindre såvel som større opgaver.

Regelsæt

Brug af offentligt-privat samarbejde inden for staten er reguleret af Finansministeriets cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver⁶⁸. I henhold til Forsvarsministeriets Effektiviseringsstrategi er det Forsvarsministeriets mål, at varetagelse af især driftsopgaver i tiltagende grad baseres på udlicitering, offentligt-privat partnerskab og andre former for offentligt-privat samarbejde. Forsvarets Strategi for Offentligt-Privat Samarbejde fastlægger forsvarets retningslinjer på området.

⁶⁸ Kaldet "udbudscirkulæret".

Forsvarets brug af offentligt-privat samarbejde

Offentligt-privat samarbejde dækker over en række forskellige samarbejdsformer spændende fra nære partnerskaber over traditionelle kontrakter til mere løse strategiske samarbejder. Forsvaret anvender en meget bred palet af disse, og nedenfor belyses hovedgrupperingerne.

Strategiske samarbejder

Strategiske samarbejder er de fora, hvor forsvaret mødes med repræsentanter fra det private erhvervsliv og drøfter udviklingstendenser. Strategiske samarbejder medvirker til at give forsvaret et bedre beslutningsgrundlag for fremadrettede investeringer samtidig med, at de private samarbejdspartnere omvendt opnår et indblik i en potentiel kundes behov og syn på fremtiden, hvorved såkaldt brugerdrevet innovation opnås.

Strategiske samarbejder har primært værdi inden for de områder af forsvarets opgaveløsning, hvor der findes relevante civile kompetencer, men hvor udlicitering ikke er en mulighed. De strategiske samarbejder medvirker således til at sikre en fortsat tidssvarende og moderne opgaveløsning. Inden for IT-området er brug af strategiske samarbejder et godt fundament i relation til fastlæggelse af udviklingstendenser og potentialer samt til at påvirke markedet i en for forsvaret hensigtsmæssig retning.

Strategiske udviklingssamarbejder

Som generelt princip indgår forsvaret ikke i udviklingsprojekter, men køber i stedet hyldevarer, der allerede findes på markedet. I situationer, hvor forsvaret har brug for materiel el.lign., der ikke findes på markedet i dag, er det dog muligt at indgå i strategiske udviklingssamarbejder. Forsvaret indgår herunder i et udviklingssamarbejde med den private leverandør, og samarbej-

det bevirker bl.a., at begge parter efterfølgende kan drage nytte af erfaringerne fra projektet. Et eksempel på et strategisk udviklingssamarbejde er udviklingen af felthospitalet og feltambulancerne, hvor Forsvarets Sundhedstjeneste indgik i et tæt samarbejde med producenterne. Erfaringerne herfra er positive og har givet forsvaret dels de ønskede kapaciteter, dels en attraktiv omdømmeplatform.

Traditionelle kontraktforhold.

Det traditionelle kontraktforhold er den samarbejdsform, hvor en privat leverandør udfører en given opgave for forsvaret. Denne samarbejdsform kan indeholde større eller mindre grad af vidensdeling og samarbejde. Afledt af almindelige udbud i henhold til EU's udbudsdirektiv såvel som egentlige udliciteringer er det i denne kategori, at en anseelig del af forsvarets offentlig-private samarbejde findes.

Nedenfor følger et udsnit af disse aftaleområder:

- Etablissemmentsdrift, nationalt og i forbindelse med internationale operationer (facility management som rengøring, kantinedrift, vedligeholdelse af tekniske installationer, grønne områder mv.). Fem etablissemmenter har været udbudt, hvoraf etablissemmentsdriften ved Forsvarets Materieltjeneste i Ballerup nu løses i offentlig-privat samarbejde og dermed er udliciteret.
- Vedligeholdelse af bygninger. Forsvaret har indgået landsdækkende rammeaftaler inden for de hyppigst anvendte håndværkerydelser, og på baggrund af disse udføres langt størsteparten af vedligeholdelsesarbejderne.
- Service og vedligeholdelse af materiel. Eftersyn og vedligeholdelse af søværnets og hjemmeværnets skibe sker på skibsværfter. Samme gør sig gældende på andre materi-

elområder, hvor der findes et civilt marked. Det er målet, at den nuværende andel af materielindkøb, opfattende efterfølgende service og vedligeholdelse, skal øges støt.

- Ombygning af materiel. I det omfang, der ikke haves kapacitet internt, eller kapaciteten ønskes anvendt til andet formål, benyttes eksterne til eksempelvis ombygning af hærens køretøjer.
- Uddannelsesvirksomhed. Inden for ikke-militær efteruddannelse anvendes i stor udstrækning eksterne kursusudbydere. Desuden anvendes der eksterne undervisere på interne uddannelser.
- IT-drift og -service. DeMars drift løses for nuværende af Siemens og drift af det koncernfælles elektroniske sagsbehandlings- og dokumenthåndteringssystem (Captia) løses af det private IT-firma CSC⁶⁹.
- Projektering af bygge- og anlægsprojekter. Se nedenfor.
- Salg af ejendomme. Brug af ekstern bistand i forbindelse med afhændelse af ejendoms masse.
- Specialistbistand i forbindelse med projekter. Der anvendes i stor udstrækning eksterne konsulenter i forbindelse med projektarbejder og inden for områder, hvor forsvaret ikke ønsker opbygning af egen ekspertise.
- Transport både i forbindelse med nationale og internationale operationer, eksempelvis indchartring af fly til strategiske transportopgaver.

Projektering af bygge- og anlægsprojekter løses alene ved hjælp af rådgivnings- og arkitektvirksomheder. Det samme gør sig i vid udstrækning gældende inden for bygningsvedligehold. Vedrørende vedligeholdelse og ombygning af materiel foretages der i hvert enkelt tilfælde en vurdering af, hvorvidt brug af civile firmaer giver en mere fordelagtig opgaveløsning. Brugen af

⁶⁹ Computer Sciences Corporation.

civile firmaer vil derfor naturligt variere over tid. Det kan nævnes, at alene inden for materielområdet bliver opgaver i størrelsesordenen 1 mia. kr. løst i offentligt-privat samarbejde.

Forsvarets erfaringer med udlicitering i nyere tid er for nærværende begrænsede og findes primært inden for etablisementsdrift.

Anvendelse af civile firmaer i forbindelse med internationale operationer er et område, der er i stadig udvikling. Mange aspekter indgår her⁷⁰, og det er nødvendigt i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om det eksempelvis er forsvarligt og hensigtsmæssigt at anvende civile firmaer frem for eget personel. Eksempler på brug af civile firmaer er transport af materiel til områderne, tolke, kantineservice (eksempelvis Danish Camp Supply) og materielvedligeholdelse (eksempelvis vedligeholdelse af Piranha køretøjer i Helmand).

Med henblik på at udarbejde fælles retningslinjer inden for området, arbejder Forsvarskommandoen for nærværende på en afdækning af de mange aspekter ved brug af civile aktører i militære opgaver.

De enkelte aftaler vurderes løbende med henblik på at fastlægge, om de fortsat er de mest fordelagtige for forsvaret, og genudbud gennemføres efter gældende regler.

Offentligt-privat partnerskab.

Offentligt-privat partnerskab er en samarbejdsform som samtænker design, anskaffelse, etablering, drift og finansiering på en sådan måde, at den samlede økonomi på kontraktgenstanden, set over en 10 – 30 - års periode, bliver den økonomisk mest fordelagtige.

⁷⁰ Eksempelvis trusselsbilledet, evnen til selvbeskyttelse mv.

Et offentligt-privat partnerskab er således en samarbejdsform, der skaber rammerne for en komplet pakke vedrørende anskaffelse og drift af en genstand. Den statslige institutions modydelse er en lejeafgift, også kaldet offentlig-privat partnerskabsafgift.

Forsvaret har på nuværende tidspunkt ikke indgået et rent offentligt-privat partnerskab. Flere potentielle projekter har været drøftet, særligt inden for ejendomsområdet. Der har imidlertid ikke hidtil været fundet et egnet projekt grundet flere forhold, herunder muligheden for at opfylde den økonomiske tærskelværdi, muligheden for i tid at kunne forberede projektet samt projektets karakteristika i relation til egnethed som offentligt-privat partnerskabsprojekt.

7. KAPITEL

FORSVARETS UDVIKLING

Indledning

7. kapitel beskriver Forsvarskommissionens overvejelser om forsvarets udvikling med en tidshorisont frem til ca. år 2025. I kapitlet anvendes betegnelsen "kort sigt" for perioden 2010-2014 og betegnelsen "længere sigt" for perioden efter 2014. Kapitlet er mest detaljeret for så vidt angår udviklingen på kort sigt, mens udviklingen på længere sigt er behandlet mere overordnet.

7. kapitel bygger på beretningens seks første kapitler. Kapitlet indledes med en beskrivelse af de sikkerhedspolitiske præmisser for forsvarets fremtidige opgaver og en redegørelse for de forventede fremtidige vilkår for denne opgaveløsning. Dette bygger på beretningens kapitel 1 og 2 samt Forsvarets Efterretningstjenestes risikovurdering, der er udarbejdet til Forsvarskommissionen. Endvidere sammenfattes forsvarets situation ved udgangen af forligsperioden i 2009 på baggrund af beretningens kapitel 3-6, og der gennemføres en analyse i relation til de faktorer, der har betydning for forsvarets fremadrettede udvikling og den heraf følgende udvikling inden for forsvarets struktur og operative kapaciteter. Endvidere analyserer kapitlet den ønskede udvikling inden for støttevirksomheden samt for forsvarets medarbejdere.

De sikkerhedspolitiske præmisser, forsvarets fremtidige opgaver og vilkår

Internationale opgaver

Som det fremgår af beretningens kapitel 1 og 2, kan det forventes, at internationale opgaver fortsat vil have en fremtrædende rolle i forsvarets samlede opgaveportefølje. Det vurderes så-

ledes, at der på såvel kort som lang sigt vil være en øget efterspørgsel efter styrkebidrag til indsættelse i multinationale internationale operationer. Som følge heraf må det forventes, at efterspørgselen efter danske militære bidrag ikke vil mindskes. Derfor anbefales det i beretningens kapitel 1, at det nuværende fastlagte internationale ambitionsniveau for forsvaret som minimum bør fastholdes. Det nuværende ambitionsniveau er i forsvarsforliget 2005-2009 fastlagt til "opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater (ca. 1.500 fra hæren og ca. 500 fra søværnet og flyvevåbnet)". Erfaringer fra forligsperioden 2005-2009 viser endvidere, at forsvaret hidtil har skullet håndtere udsendelse af samtidige styrkebidrag til flere missionsområder.

Opgaver

1. kapitel viser, at forsvarets fremtidige opgaver overordnet må forventes at kunne falde inden for det fulde militære opgavespektrum og de tre hovedområder:

- Væbnet konflikt – det vil sige kamp mod en modstanders regulære og irregulære militære styrker.
- Stabiliseringsopgaver – det vil sige at der med militær styrke skabes betingelser for sikkerhed, genopbygning og udvikling, herunder bl.a. militær kapacitetsopbygning.
- International ordenshåndhævelse – det vil sige sikre efterlevelse af internationale regler og/eller resolutioner gennem magtanvendelse eller trussel herom.

Hvilke og hvor mange operationer, man fra dansk side konkret vil deltage i, vil være et politisk valg. Da internationale operationer vil kunne komme på tale inden for alle tre områder i den behandlede periode, anses det for hensigtsmæssigt, at forsvaret vil kunne bidrage til operationer inden for alle områderne. Det fremgår endvidere af kapitel 1 og 2, at forsvaret forventes at skulle bidrage til humanitære operationer. Forsvaret bør således kunne løse opgaver inden for

det fulde opgavespektrum, gående fra humanitære operationer og ordenshåndhævelse over stabiliseringsopgaver til egentlig væbnet konflikt.

Udviklingen i relation til operationstyper er beskrevet i Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsmæssige risikovurdering. Det konkluderes heri, at vestlige militære styrker (herunder det danske forsvar) fortsat skal kunne udkæmpe konventionelle konflikter, men at der i stigende omfang også vil være behov for at kunne deltage i langvarige konflikter, hvor modstanderen – typisk oprørsbevægelser – gør brug af f.eks. beskydning med raketter og morterer samt asymmetriske virkemidler som f.eks. selvmordsangreb og improviserede sprængladninger.

Af beretningens kapitel 1 fremgår det, at der i fremtiden ses et voksende behov for, at forsvaret kan bidrage til militær kapacitetsopbygning, forebyggende for at forhindre konflikt såvel som sideløbende med f.eks. løsning af stabiliseringsopgaver i en konflikt.

Samtidig forventes det også fremadrettet, at formålet med stabiliseringsoperationer – og til dels væbnede konflikter – kun kan opnås ved integration af militære og civile virkemidler i operationsområdet. Dette betyder på den ene side, at det igangsatte samtækningsarbejde skal fastholdes og videre udbygges. På den anden side medfører dette forhold, at opnåelse af målet for en militær operation er afhængig af civilrettede tiltag, som f.eks. genopbygning. Normalt vil kapaciteter fra f.eks. nødhjælpsorganisationer, andre ressortområder og ministerier gennemføre sådanne civilrettede tiltag i missionsområdet. Erfaringen viser dog, at disse andre kapaciteter ikke altid er eller kan fungere i missionsområdet, når der fra et operativt synspunkt er behov for dem. For at sikre fremtidig militær og overordnet politisk succes i internationale operationer er det derfor nødvendigt, at forsvaret fortsat i begrænset omfang også kan bidrage til genopbygning – især i operationsområder, hvor civile genopbygningskapaciteter ikke kan eller vil operere

på grund af sikkerhedssituationen. Det kan typisk være tilfældet, hvor sikkerhedssituationen i en overgangsperiode vanskeliggør, at civile aktører kan operere.

Forsvarskommissionen finder på den baggrund, at samtækningskonceptet bør videreudvikles og styrkes. Herunder bør forsvaret fortsat kunne bidrage inden for dette område med egne kapaciteter såvel som med støtte til, herunder beskyttelse, og uddannelse af andre aktører, der kan bidrage til genopbygningsindsatsen under krævende vilkår allerede fra de indledende faser af en operation.

I relation til anvendelsen af militære kapaciteter til løsning af opgaver i forbindelse med international ordenshåndhævelse vurderes at komme en stadig større efterspørgsel. Dette gælder f.eks. på områder som håndhævelse af embargoer eller af "no fly zones", overvågning af våbenhvileaftaler og indsats mod pirateri.

Endelig ses der fremadrettet fortsat at være behov for, at forsvaret kan udsende kapaciteter til - samt i et vist omfang lede - humanitære indsatser i forbindelse med naturkatastrofer og lignende.

Vilkår

I relation til internationale operationer peger udviklingen på, at forsvarets deployerbare kapaciteter i princippet bør kunne indsættes globalt. Som det fremgår af beretningens kapitel 1, ses de mest sandsynlige indsatsområder for forsvarets fremtidige internationale operationer at være Afrika, Mellemøsten og visse dele af Asien. Det betyder bl.a., at forsvaret bør kunne indsætte styrker i klimatisk og terrænmæssigt krævende områder, som f.eks. ørken- og bjergområder. Endvidere bør forsvaret kunne operere i områder med begrænset infrastruktur og i urbanisere-

de områder. Desuden er de nævnte indsættelsesområder alle langt fra Danmark. Samlet vil disse operationsvilkår derfor stille store krav til forsvarets personel, materiel, uddannelse, logistisk kapacitet og mobilitet, herunder f.eks. strategisk sø- og lufttransportkapacitet.

Som tidligere anført vil det være hensigtsmæssigt, at forsvaret vil kunne deltage i både væbnet konflikt, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse – ofte samtidigt og parallelt eller kort tid efter hinanden. Samtidigt peger udviklingen på, at forsvarets styrkebidrag bør kunne virke i såvel højintensive som lavintensive operationsmiljøer – ofte samtidigt eller umiddelbart i forlængelse af hinanden.

Operationsmiljøet forventes også fremover at stille store krav til forsvarets enheder, herunder til uddannelse og materiel. Den hidtidige og den forventede udvikling inden for internationale operationer peger f.eks. på, at det fremtidige operationsmiljø vil kunne være præget af et højt trusselsniveau. Det heraf afledte behov for personelbeskyttelse stiller store krav til både materiel, personel og uddannelse af styrkebidrag. Samtidigt forventes det, at de modstandere, som forsvaret fremadrettet vil skulle kæmpe imod, i stigende grad vil benytte sig af såvel asymmetriske virkemidler - f.eks. selvmordsangreb, improviserede sprængladninger og gidseltagninger - som mere traditionelle virkemidler, f.eks. indirekte ild fra raketter og morterer. Mere teknisk avancerede virkemidler, som langtrækkende raketter og missiler samt angreb i cyberspace mod computersystemer, må endvidere kunne forventes anvendt mod danske styrkebidrag fra alle tre værn.

Samtidig hermed vil forsvaret fortsat kunne blive indsat mod mere konventionelt organiserede og opererende modstandere. Det er derfor Forsvarskommissionens vurdering, at forsvaret også skal bibeholde evnen til at kæmpe og vinde mod denne type modstandere.

Forsvarskommissionen forventer, at der i alle typer operationer vil blive stadig mere fokus på at forhindre skader på civilbefolkningen og civile installationer i forbindelse med gennemførelse af militære operationer. Det kræver dels, at indsatte kapaciteter er i stand til at skelne militære mål fra civile personer, installationer mv., dels at kapaciteterne er i stand til at bekæmpe eventuelle mål så præcist, at skader på udenforstående undgås eller holdes på et absolut minimum. Dette fordrer, at forsvaret råder over og har adgang til avancerede efterretnings- og overvågningskapaciteter, og at forsvaret råder over våbensystemer, der er tilstrækkeligt præcise til at sikre, at det tilsigtede mål rammes. Endvidere bør forsvaret råde over et så bredt spektrum af virkemidler, at der kan vælges et tilpasset magtmiddel, så følgevirkninger minimeres. Endelig stiller bl.a. hensynet til dette forhold store krav til forsvarets operative uddannelse, herunder uddannelse i samarbejdet mellem land-, sø- og luftstyrker.

Forsvarets styrkebidrag skal kunne virke i multinational ramme og som del af multinationale styrker. Endvidere skal forsvaret kunne deltage i operationer i værnssfælles ramme eller med en høj grad af integration mellem styrkebidrag fra flere værn – f.eks. mellem land- og luftstyrker. Dette peger på, at forsvarets styrkebidrag skal være interoperable med styrker fra NATO og andre samarbejdspartnere såvel som interoperable mellem bidrag fra forskellige værn. Endvidere peger udviklingen inden for samtæknings- og genopbygningsområdet på, at forsvarets operative kapaciteter skal kunne integreres med kapaciteter og elementer fra andre ressortområder, civile organisationer mv. Endelig ses der fremadrettet et øget behov for at kunne samarbejde med lokale sikkerhedsstyrker.

Interoperabilitet fordrer tekniske løsninger, der sikrer, at der kan kommunikeres og udveksles informationer mellem styrkebidrag fra forskellige nationer og værn. Interoperabilitet drejer sig

imidlertid også om uddannelse i og anvendelse af fælles sprog, doktriner, procedurer og teknikker, der sikrer samordning og samarbejde af planlægning og gennemførelse af operationer.

På området international ordenshåndhævelse forventes udviklingen at fordre evnen til at kunne indsætte styrkebidrag i et globalt perspektiv. Eksempler herpå kan være håndhævelse af våbenembargoer eller "no fly zones" samt indsats mod pirateri, overvågning af grænser, våbenhvileaftaler og lignende

Opgaver relateret til NATO og forsvaret af Danmark

NATO-medlemskabet vil også fremadrettet være en hjørnesteen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Som følge heraf skal forsvarets deltagelse og integration i Alliancens militære samarbejde derfor fortsat være højt prioriteret. Det gælder både deltagelse i NATO-ledede operationer og bidrag til NATO's kommando- og styrkestruktur. Endvidere bør forsvaret fortsat aktivt bidrage til Alliancens transformationsproces ved f.eks. at bidrage til NATO Response Force.

Da der ikke foreligger en direkte eller umiddelbar forudsigtelig konventionel militær trussel mod dansk territorium, og fordi forsvaret af dansk territorium skal ses i sammenhæng med forsvarsplanlægningen i NATO, kan forsvarets dedikerede beredskab til løsning af opgaver relateret til Danmarks eksistens- og territorialforsvar fastholdes på et uændret niveau. Ultimativt skal alle forsvarets kapaciteter fortsat kunne deltage i forsvaret af Danmark; men det strategiske varsel muliggør, at forsvarets kapacitetsindhold bør prioriteres i forhold til de internationale opgaver.

Nationale opgaver

Overvågning og suverænitethåndhævelse

I forbindelse med aftale om forsvarets ordning for 2005 – 2009 blev niveauet for overvågning af farvandene og luftrummet i og omkring Danmark, Færøerne og Grønland tilpasset. Forsvarskommissionen vurderer, at der vil være et uændret behov for, at forsvaret kan overvåge farvande og luftrum i og omkring Danmark. I og omkring Grønland vurderes det sandsynligt, at der især på længere sigt vil ske en udvidelse af trafikmængden og aktivitetsniveauet – især til søs. Dette vil fremadrettet kunne få konsekvenser for forsvarets opgaveløsning i og omkring Grønland.

Andre opgaver

Forsvaret vil også fremadrettet skulle løse opgaver til støtte for det danske samfund, herunder f.eks. eftersøgnings- og redningstjeneste, ammunitionsrydning og støtte til politiet, SKAT med flere.

Når der ses bort fra hjemmeværnet, bør hovedreglen dog fortsat være, at forsvaret kun bidrager til sådanne opgaver, såfremt forsvarets kapaciteter ikke er optaget af anden opgaveløsning, og at forsvarets kapaciteter er de bedst egnede til løsning af opgaven. Samtidig bør forsvaret også fremadrettet kunne pålægges at løse sådanne opgaver, hvis forsvarets kapaciteter samfundsmæssigt samlet set er de bedst egnede, og anvendelse af forsvarets kapaciteter sikrer mod opbygning af dublerende kapaciteter i offentligt regi.

Vilkår

Forsvarskommissionen vurderer, at der for forsvarets nationale opgaver kan forventes stort set uændrede vilkår for opgaveløsningen i perioden. Der vil fortsat være behov for at indsætte militære kapaciteter til at overvåge farvandene og luftrummet i og omkring Danmark, Færøerne og Grønland, og der vil fortsat være behov for indsatsklare styrker rede til at gribe ind over for eventuelle krænkelse af suveræniteten.

Endvidere ses der fortsat behov for, at forsvaret kan støtte det øvrige samfund ved opgaveløsning med militære kapaciteter, som det i dag sker i forbindelse med eksempelvis søredning eller ammunitionsrydning. Der forudses ikke nogen væsentlig ændring i den operative effekt, forsvaret skal levere i forbindelse med denne støtte, men mulighederne for at levere den samme effekt med færre kapaciteter og systemer bør forfølges i forbindelse med anskaffelse af moderne og mere kapabelt materiel.

Der ses tillige fortsat behov for, at forsvaret kan støtte det øvrige samfund med - bl.a. - militære kapaciteter i tilfælde af katastrofer eller terrorangreb. Endvidere ses forsvaret, herunder hjemmeværnet, fortsat at skulle kunne yde hjælp til politiet.

Meget tyder på, at klimaændringer kan medføre betydelige forandringer i issituationen i Arktis. Disse forandringer vil på især længere sigt dels kunne medføre muligheder for olie- og anden råstofudvinding, dels medføre øget trafik i farvandene omkring Grønland. Der vil fortsat være behov for, at forsvaret kan overvåge skibstrafikken omkring Grønland, samt at forsvaret kan forhindre, at der forekommer systematiske krænkelse af Grønlands territorium, også hvis trafikmængden øges.

Konsekvenserne af disse klimaforandringer, og heraf eventuelle følger for forsvarets opgaveløsning, kan ikke fuldstændigt fastlægges, men det er sandsynligt, at det samlet set vil have betydning for den sikkerheds- og forsvarspolitik, som Danmark fører i det arktiske område. Der bør derfor snarest iværksættes en egentlig risikoanalyse for havmiljøområdet i og omkring Grønland, ligesom mulighederne for på kort sigt at intensivere overvågningen i og omkring Grønland bør undersøges. Endvidere bør der gennemføres en mere omfattende analyse af forsvarets fremtidige opgaveløsning i Arktis, herunder om der kan være fordele ved at indgå i et tættere samarbejde med andre nordiske lande, USA eller Canada omkring overvågning og lignende, samt om der ved Grønland – i lighed med andre havområder - kan implementeres og videreudvikles overvågningssystemer og lignende for skibsfarten. Implementering af sådanne systemer vil kunne forbedre forsvarets muligheder for at opbygge et situationsbillede i og omkring Grønland og herved fokusere indsættelsen af de rådige operative kapaciteter.

For det færøske område forventes der i perioden ingen signifikante ændringer i vilkårene for forsvarets virke.

Forsvarets status, herunder materiel, medarbejderne og støttevirksomheden

I det foregående er beskrevet den forventede udvikling i forsvarets internationale og nationale opgaveløsning, herunder behovet for at fastholde det nuværende ambitionsniveau for forsvarets internationale engagement, hvilket udgør en væsentlig faktor for forsvarets fortsatte udvikling. Det fremgår endvidere af kapitlerne 3-6, at der er en række andre faktorer af væsentlig betydning for den udvikling, forsvaret bør gennemgå.

Forsvarets status

Forsvaret har gennem de seneste 15 - 20 år gennemgået en forvandling fra et territorialforsvar baseret på mobiliseringsenheder til et moderne forsvar baseret på fleksible deployerbare kapaciteter. Særligt perioden fra 2005 og frem har været kendetegnet ved gennemførelse af en omfattende omlægning, rationalisering og effektivisering af forsvaret, hvor der er opbygget en helt ny struktur med bedre sammenhæng mellem forsvarets opgaver og de enheder, forsvaret råder over.

Der er i samme periode gennemført en omlægning af den operative kapacitet, således at forsvarets struktur ved udgangen af 2009 principielt vil være dimensioneret til at opretholde udsendte kapaciteter svarende til det i forsvarsforliget fastlagte ambitionsniveau på ca. 2.000 soldater i internationale operationer.

Hjemmeværnet har i samme periode gennemført omfattende strukturændringer og effektiviseringer på alle niveauer. Dette har bl.a. medført væsentligt skærpede krav til de frivilliges uddannelse og tjeneste.

Den samlede belastning af forsvarets medarbejdere har i indeværende forligsperiode alene på grund af de gennemførte rationaliseringer, effektiviseringer og organisatoriske ændringer været betydelig. Sammenholdt med den store belastning af personellet på grund af de ændrede operationsvilkår og præmisser i forbindelse med forsvarets internationale operationer har dette betydet, at der ved udgangen af forligsperioden vil være et stort antal ubesatte stillinger i forsvaret. Det er især manglen blandt yngre officerer, stampersonel og specialister, der påvirker forsvarets evne til at udsende enheder i internationale operationer.

Forsvaret har siden 2004 håndteret den omfattende omlægning af forsvaret og ændringen i vilkårene for forsvarets opgaveløsning ved dels at foretage omprioriteringer inden for den samlede forsvarsramme, dels ved at anvende uforbrugt lønsum i størrelsesordenen ca. 1,4 mia. kr. i perioden 2005-2008. Denne er bl.a. anvendt til at finansiere merudgifter i forbindelse med materieldrift, ligesom en del af finansieringen vedrørende fastholdelsestiltag for personalet også er finansieret ved hjælp af den uforbrugte lønsum.

Udgifterne til forsvarets internationale operationer er steget markant i indeværende forlig. Især den kraftige forøgelse af udgifterne til operationerne i Afghanistan skal bemærkes. Den skyldes primært de ændrede operationsvilkår i forhold til tidligere dansk engagement i internationale operationer.

Værnepligten er i indeværende forlig omlagt, forkortet til fire måneder og målrettet mod samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab. Værnepligten fungerer endvidere som grundlag for forsvarets rekruttering og har endelig til formål at sikre forsvarets fortsatte forankring i samfundet. Den nye værnepligt betegnes som en succes af både dem, der gennemfører den, og af forsvaret.

Forsvaret og hjemmeværnet yder gennem løsningen af andre opgaver et substantielt bidrag til andre sektoransvarlige myndigheders opgaveløsning. Der er gennem de seneste år set et stigende behov for at yde denne støtte til samfundet som et led i en fleksibel og prioriteret resourceanvendelse af forsvarets kapaciteter.

Materiel

Udviklingen i forsvarets operative opgaveløsning og de stadigt mere krævende operationer, forsvaret deltager i, har i perioden siden 2005 medført et stort pres på både forsvarets personel og materiel. Udviklingen har på materielområdet således medført en markant øget nedslidning af forsvarets materiel og et øget træk på forsvarets lagre og beholdninger, ligesom behovet for konstant at holde materiellet moderne og opdateret er øget væsentligt. Endvidere er udgifterne til drift af forsvarets materiel steget væsentligt. Disse forhold betyder, at forsvarets udvikling på kort sigt må tage hensyn til, at forsvarets materielkapacitet og lagerbeholdninger skal dimensioneres og opbygges i forhold til de aktuelle vilkår. Endvidere stiller udviklingen i operationsvilkårene øgede krav til enhedernes uddannelse og materiel. Det ses i den forbindelse som værende centralt, at de enheder, der uddannes i Danmark, råder over relevant og tilstrækkeligt materiel til uddannelse og forberedelse.

Forsvarskommissionen finder således, at antal og kvalitet af det materiel, der er til rådighed for hjemlig uddannelse, bør tilpasses, således at de enheder, der forbereder en konkret udsendelse, råder over samme type materiel, der anvendes i missionsområdet, mens øvrige enheder under uddannelse og beredskab tilsvarende råder over moderne og relevant materiel. Endvidere skal der fremadrettet sikres ressourcer til driften af forsvarets materiel.

Personel

Den høje personelafgang fra forsvaret har vidtrækkende konsekvenser for hele forsvaret. En væsentlig konsekvens er, at forsvarets aktuelle faktiske og konkrete evne til at udsende styrker i internationale operationer – selv om den strukturelle ramme herfor er opbygget som planlagt – for nærværende er mindre end det i indeværende forlig beskrevne politiske ambitionsniveau om at kunne opretholde udsendte kapaciteter svarende til 2.000 soldater.

En anden konsekvens er, at belastningen af det tilbageværende personel er større - ikke bare i relation til udsendelser, men også i dagligdagen. Den store afgang har medført et betydeligt kompetencetab i forsvaret, hvilket nødvendiggør, at uddannelsesstruktur og rekrutteringsindsats må tilpasses en ny og højere personaleomsætning. Det vil tage flere år og kræve en betydelig ekstra uddannelsesindsats at indhente de nuværende personelmangler. Inddækning af erstatning for afgangen af militært personel vanskeliggøres af, at personel med de rette militærfaglige kompetencer ikke kan rekrutteres direkte fra det civile samfund, men skal igennem et langt uddannelses- og erfaringsindhentningsforløb i forsvaret.

Forsvaret har påbegyndt en modulopdeling af de længerevarende lederuddannelser for derigennem at kunne tilbyde mere fleksible uddannelsesforløb. Der udestår dog stadig en del arbejde for så vidt angår meritering af civile uddannelser i forhold til de længerevarende uddannelser i forsvaret samt den modsatrettede meritering af forsvarets uddannelser i forhold til tilsvarende civile uddannelsesforløb. Forsvaret har endvidere indledt en proces med beskrivelse af de realkompetencer, som forsvarets personel erhverver sig i både det normale tjenesteforløb og i forbindelse med internationale operationer.

Højkonjunkturen på arbejdsmarkedet har skabt en efterspørgsel efter personel, der sammen med bl.a. udsendelsesbyrden for personellet har medvirket til, at forsvaret har en øget personaleomsætning. Denne højkonjunktur er som en konsekvens af den globale finanskriser afløst af en begyndende afmatning. Personelmanglen har været mest udtalt ved de operative enheder, der skal opstille og udsende kapaciteter i internationale operationer svarende til ca. 2.000 soldater. Dette har afstedkommet en intensivning af samarbejdet med det civile erhvervsliv i ram-

men af Interforce. Et samarbejde, der også bør indeholde overvejelse om unge generationers ønske om at kunne veksle mellem civilt og militært karriereløb.

For at opretholde det nuværende niveau for deltagelse i internationale operationer er det nødvendigt at udsende personel fra hele organisationen, herunder også fra hjemmeværnet og de funktionelle tjenesters stabe og enheder. Personelmanglen skaber et pres på forsvarets personel, der sammen med flere og mere intensive udsendelser skaber øget afgang, der igen belaster det tilbageværende personel i strukturen.

Forsvaret har for at mindske arbejdsbelastningen på den hjemlige struktur genindført en reserveofficersuddannelse med henblik på, at disse kan bidrage til en del af uddannelsen af de værnepligtige. Dette tiltag skal endvidere ses i relation til initiativerne i forbindelse med samarbejdet med det civile erhvervsliv, hvor der kan forventes en synergieffekt inden for reserveofficersordningen.

Forsvarets internationale engagement har medført, at et stort antal soldater i dag har haft mindst en international mission, og som sådan kan betegnes som veteraner. Denne kategori omfatter såvel tjenstgørende soldater som hjemsendte.

Støttestrukturen og støttevirksomheden

Forsvarets støttevirksomhed er blevet fundamentalt ændret i løbet af de sidste fem år. Støttestrukturen, der førhen var decentralt forankret, er i videst muligt omfang centraliseret og rationaliseret, så støttestrukturen nu grundlæggende er forankret i værnssfælles funktionelle tjenester.

Denne ændring var en grundlæggende forudsætning for at nå målet med forsvarsforliget 2005-2009: At styrke forswarets operative kapaciteter og opnå større evne til opgaveløsning inden for en uændret økonomisk ramme.

Omstillingen af støttevirksomheden har omfattet alle forswarets og hjemmeværnets myndigheder og berørt alle forswarets medarbejdere. Omstillingen har ikke været problemfri og har – bl.a. grundet uforudset afgang af medarbejdere fra støttestrukturen – medført et vist produktionsdyk og kompetencetab inden for støttevirksomheden.

Forswarets støttestruktur, herunder de nyoprettede funktionelle tjenester, undergår allerede i opbygningsfasen systematiske revurderinger. På baggrund heraf har forswaret iværksat nødvendige justeringer i struktur og processer mv., med henblik på at afhjælpe allerede konstaterede fejl og uhensigtsmæssigheder i støttestrukturen.

På bygnings- og etablisementsområdet er der konstateret et fremadrettet behov for at iværksætte og fortsætte igangværende initiativer inden for områder som modernisering af skydefaciliteter, indhentning af vedligeholdelseefterslæb og opdatering af indkvarteringsfaciliteter til tidssvarende standard.

Faktorer af betydning for forswarets udvikling

En række faktorer vurderes at have væsentlig indflydelse på forswarets fortsatte udvikling.

Ambitionsniveau for bidrag til internationale operationer

Forsvarskommissionen finder, at forsvaret hurtigt og fleksibelt skal kunne opstille og udsende styrker i internationale operationer. Forsvaret skal herunder kunne opretholde udsendte kapaciteter svarende til op til ca. 2.000 soldater.

Forsvarets kapaciteter udsendes i form af enheder, elementer og enkeltpersoner, idet det bør tilstræbes, at der trækkes bredt på den operative struktur i forsvaret, ikke mindst af hensyn til en jævn fordeling af belastningen på forsvarets personel og struktur. Således vil opretholdelse af udsendte kapaciteter svarende til op til ca. 2.000 soldater kunne opnås ved en kombination af nogle af nedenstående eksempler, som ikke er udtømmende. Det bemærkes, at sammensætning af de enkelte bidrag, herunder størrelse mv., som oftest vil skulle tilpasses mulighederne for samarbejde med andre nationer.

- Hæren bør samtidig kunne udsende op til to enheder organiseret som kampgrupper samt et antal mindre bidrag. For kampgruppestrukturene gælder, at de sammensættes afpasset efter behov, og de vil således kunne variere i størrelse, typisk fra ca. 300 og op til ca. 800 soldater. Tilsvarende sammensættes de mindre bidrag i forhold til behovene.
- Søværnet bør med tilgang af tre nye fregatter samtidigt kunne udsende op til to enheder i form af fregatter, støtteskibe eller inspektionsskibe. Hertil kommer muligheden for periodevis at udsende mindre bidrag i form af eksempelvis fartøjer af Flyvefisken-klassen (Standard Flex 300) samt Søværnets Taktiske Stab.
- Flyvevåbnet bør samtidig kunne udsende op til tre bidrag, der typisk vil kunne udgøres af transportfly, helikoptere, kampfly samt kontrol- og varslingsbidrag. Endvidere bør flyvevåbnet kunne bidrage med en taktisk stab samt en række specialiserede bidrag i form af eksempelvis støtte til at laste og losse fly samt støtte til drift af lufthavne mv.

- Øvrige bidrag fra hæren, søværnet, flyvevåbnet og hjemmeværnet vil kunne omfatte specialoperationsstyrker, mindre enheder og elementer til militær kapacitetsopbygning samt enkeltpersoner til stabe, observatører mv.

Styrkebidragene skal som udgangspunkt kunne løse normalt forekommende opgaver inden for alle tre opgavetyper: væbnet konflikt, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse. Forhold i de aktuelle missionsområder, såsom højt intensitetsniveau, store geografiske afstande, ringe infrastruktur og belastende klima, kan medføre øget belastning og merudgifter, der kan reducere mulighederne for at opretholde udsendte bidrag eller udsendelse af yderligere bidrag.

Ved ovenstående målsætning finder Forsvarskommissionen, at NATO's målsætning om, at mindst 50 % af medlemslandenes landstyrker skal være deployerbare, og mindst 8 % af landstyrkerne skal kunne opretholdes udsendt i internationale operationer, opfyldes.

Det er i den sammenhæng væsentligt at understrege, at forsvarets mulighed for at leve op til ambitionsniveauet afhænger af, at alle forsvarets rådige kapaciteter over en periode anvendes i det internationale engagement. Sker dette ikke, vil det medføre, at forsvarets konkrete evne til at udsende styrkebidrag kan være mindre end ambitionsniveauet. Endvidere kan det medføre et "ujævnt træk" på den operative struktur, hvor visse kapaciteter belastes over evne, mens andre belastes mindre. Samtidig kan forhold som det aktuelle udsendelsesmønster (f.eks. antallet af missionsområder) og forsvarets aktuelle bemandings- og materielsituation medføre, at forsvarets konkrete evne til udsendelse i den pågældende situation afviger fra det fastsatte ambitionsniveau.

Endvidere skal forswarets muligheder for udsendelse af styrkebidrag ses i sammenhæng med den tildelte økonomiske ramme til dækning af merudgifter forbundet med internationale operationer. I forliget 2005-2009 blev en del af forsvarsrammen, 900 mio. kr. om året (prisniveau 2005), afsat som reserve på finanslovens § 35 til dækning af forswarets merudgifter forbundet med deltagelse i internationale operationer. Der kan dog ikke på forhånd opstilles en direkte sammenhæng mellem antallet af udsendte soldater og de hermed forbundne merudgifter. Størrelsen af disse merudgifter afhænger derimod af, hvor og under hvilke vilkår de enkelte styrkebidrag indsættes. Merudgifterne er endvidere afhængige af sammensætningen og indholdet af de enkelte bidrag.

Forsvarskommissionen finder, at alle nettomerudgifter relateret til forswarets internationale engagement, herunder udgifter relateret til tab og afskrivninger mv., bør synliggøres i forbindelse med opgørelsen af de nettomerudgifter, der som udgangspunkt inddækkes via finanslovens § 35.

Bemandings- og materielsituationen

På bemandingsområdet udgør den ugunstige bemandingssituation en strategisk udfordring for forswarets evne til at løse opgaverne, herunder evnen til at deltage i internationale operationer.

Forsvarskommissionen finder, at der på den baggrund bør iværksættes og videreføres de nødvendige tiltag for at sikre, at forsvaret kan både rekruttere, uddanne og fastholde det nødvendige personel, idet sådanne tiltag til enhver tid skal kunne afpasses i forhold til de aktuelle behov. Finansiering af disse tiltag bør som følge heraf prioriteres i forswarets fremtidige økonomi.

Udviklingen i forsvarets operative opgaveløsning og de stadigt mere krævende operationer, som forsvaret deltager i, har tillige medført et stort pres på forsvarets materiel. Det er Forsvarskommandoens vurdering, at der på kort sigt bør gennemføres ekstraordinære investeringer i indkøb til lager for så vidt angår ammunition og reservedele, og at investeringsbehovet hertil andrager op til ca. 1,4 mia. kr.

På baggrund af forsvarets behov for tilstrækkeligt og relevant materiel til uddannelsesbrug vurderer Forsvarskommandoen, at der på kort sigt bør investeres i uddannelsesmateriel for ca. 1 mia. kr. for at dække dette behov.

Endelig er det Forsvarskommandoens vurdering, at udgifterne til strukturens materieldrift fremadrettet årligt vil være ca. 6-700 mio. kr. højere, end hvad der i indeværende forlig er afsat til denne drift. Behovet er bl.a. baseret på en beregningsforudsætning om, at forsvarets struktur er fuldt bemanded i hele perioden med deraf følgende aktivitetsafhængige udgifter, eksempelvis materieldrift.

Forsvarskommissionen finder, at forsvarets udvikling på kort sigt må tage hensyn til, at forsvarets materielkapacitet og lagerbeholdninger bør opbygges og dimensioneres i forhold til de aktuelle forhold.

Forsvarskommissionen finder, at antal og kvalitet af materiel til rådighed for hjemlig uddannelse bør prioriteres, således at de enheder, der forbereder en konkret udsendelse, råder over samme type materiel, der anvendes i missionsområdet, mens øvrige enheder under uddannelse og beredskab råder over moderne og relevant materiel. Forsvarskommandoen har foreslået, at der gennemføres en omprioritering af materielinvesteringer i indeværende forlig, der muliggør ind-

ledende anskaffelse af uddannelsesmateriel for 400 mio. kr, ud af et af Forsvarskommandoen opgjort samlet behov for anskaffelse af uddannelsesmateriel på 1 mia. kr.

Forsvarskommissionen finder, at der fremadrettet bør sikres tilstrækkelige ressourcer til driften af det materiel, der indgår i forsvarets struktur.

Udsendelsesperioder

I lyset af den fremtrædende rolle, forsvarets internationale opgaver spiller og vil spille fremadrettet, er forhold som udsendelsesperioders længde og tidsintervallet mellem udsendelser i internationale operationer væsentligt dimensionerende for forsvarets struktur og økonomi.

Forsvaret har analyseret den nuværende model for længden af og intervallerne mellem udsendelsesperioder til internationale operationer i hæren, samt en række alternativer til den nuværende model. Formålet hermed har været at afdække, om det ud fra en helhedsbetragtning kunne være formålstjenligt at ændre det nuværende mønster for udsendelsesperioder.

Den nuværende model indebærer, at søværnet og flyvevåbnet generelt anvender 3 til 4 måneders udsendelsesperioder. Udsendelsesperiodernes længde anses ikke som et problem for disse to værn, og der ses ikke anledning til at ændre den nuværende model for søværnet og flyvevåbnet.

Hæren anvender en fleksibel model, hvor hovedparten af udsendelserne foregår i 6-måneders perioder, mens der for enkelte personelgrupper eller funktioners vedkommende anvendes kortere perioder. Endelig kan operative og uddannelsesmæssige forhold betyde, at hele udsendelsehold udsendes i perioder kortere end seks måneder.

Forsvaret har analyseret fire overordnede styrende forhold i vurderingen af hærens udsendelsesmodeller: operative forhold (operativ effektivitet samt personelsikkerhed), psykiske forhold, strukturelle og økonomiske forhold samt personelmæssige forhold inklusiv bemandsingsituationen.

Set i et samlet operativt perspektiv vurderes den fleksible seksmåneders model i hæren at give den bedste kvalitative operative effekt. Den fleksible seksmåneders model sikrer optimal operativ effekt og har endvidere et veldokumenteret personelsikkerhedsniveau, der fremstår som det bedst opnåelige, og som er et produkt af opnået erfaring, det opnåede lokalkendskab og opbygning af netværk qua den længere rådige tid i missionsområdet.

Forsvaret er i færd med at gennemføre en mere omfattende undersøgelse af de psykologiske virkninger af forskellige udsendelseslængder blandt udsendte og disses pårørende. Det endelige resultat af denne undersøgelse vil dog først foreligge i 2010.

Set i perspektivet struktur og økonomi er den nuværende fleksible seksmåneders udsendelsesmodel den mest optimale. Hærens struktur og økonomi har i en årrække været dimensioneret i forhold til denne model. De øvrige modeller vil kræve strukturelle reorganiseringer i større eller mindre grad. En overgang til rene fire-måneders udsendelser vil medføre de mest omfattende ændringer og den største fordyrelse i engangsinvestering og drift, idet produktionsapparat og støttestruktur tilnærmelsesvis vil skulle forøges med 50 %.

Direkte adspurgt foretrækker et flertal af personalet umiddelbart kortere udsendelsesperioder end seks måneder. Bemandsingsituationen og muligheden for i overskuelig fremtid at tiltrække,

uddanne og fastholde det nødvendige personel – primært specialister og officerer – vurderes dog ikke at kunne understøtte den rene fire-måneders model, med mindre der sker en reduktion i ambitionsniveauet for forsvarets evne til at opretholde udsendte kapaciteter. Ud fra et rent bemandsningsperspektiv peger det i retning af den nuværende fleksible seksmåneders udsendelsesmodel, der hurtigere end de øvrige modeller kan realisere ambitionsniveauet via den aktuelle bemandsningsstrategi.

Valget af model afhænger i sidste instans af, hvilket perspektiv der vægtes højest. Ud fra et militærfagligt synspunkt vurderes operativ kontinuitet og dermed effekt samt personelsikkerhed at være de væsentlige faktorer. Kontinuiteten, og derigennem akkumulering af erfaringer og etablering af netværk i det aktuelle missionsområde, sikrer en høj operativ kvalitativ opgaveløsning med mulighed for at drive missionen i den ønskede retning. Samtidig opnås derigennem en høj personelsikkerhed. Ud fra et militærfagligt synspunkt peger dette entydigt på fastholdelse af den nuværende fleksible seksmåneders model. Lægger man dertil den aktuelle personel- og bemandsningssituation samt de bedste muligheder for strukturelt og økonomisk at understøtte en model sammen, ses en fastholdelse af den nuværende fleksible seksmåneders model som det bedste samlede valg mellem de samlede beskrevne forhold. Endvidere vurderes den indbyggede leave delvist at kompensere for en udsendelsesperiode, der er længere end det, en stor del af personellet har ønsket.

Vedrørende udsendelsesperioder finder Forsvarskommissionen, at forsvaret af hensyn til de to afgørende faktorer – operativ effekt og personelsikkerhed – bør fortsætte med at udvikle hærens nuværende fleksible seksmåneders model inklusiv leave i op til to perioder. Samtidig bør forsvaret udvikle den fleksible tilgang til udsendelsesperioder, så mulighederne for kortere ud-

sendelsesperioder udnyttes, hvor det er operativt og sikkerhedsmæssigt forsvarligt og hensigtsmæssigt.

Endvidere finder Forsvarskommissionen, at der bør gennemføres en revurdering af forsvarets udsendelsesmodeller, når resultaterne af Forsvarsakademiets omfattende undersøgelse på området foreligger i 2010.

Teknologisk udvikling

Den teknologiske udvikling peger på, at det fremadrettet på visse områder vil være muligt at opnå samme operative effekt med mindre mandskabstunge våbensystemer. Samtidig peger erfaringerne fra stabiliseringsoperationer, herunder oprørsbekæmpelse, dog på, at sådanne opgaver samlet set kun kan løses tilfredsstillende med en indsats af såvel teknologitunge som mandskabstunge kapaciteter.

I denne forbindelse kan det synes nærliggende at overveje, hvorvidt forsvaret generelt bør fokuseres mod at kunne levere enten teknologitunge eller mandskabstunge bidrag til internationale operationer. Samfundets generelle teknologiske udviklings- og uddannelsesniveau taler på den ene side for, at forsvaret i højere grad baseres på højteknologiske kapaciteter. På den anden side taler operative erfaringer og hensynet til at kunne bidrage til alle typer operationer – også stabiliseringsoperationer – for, at forsvaret også fremadrettet skal kunne bidrage med mere mandskabstunge kapaciteter. Den militærteknologiske udvikling er så omfattende og vidtrækkende, at alle forsvarets kapaciteter, inklusive kapaciteter, der traditionelt opfattes som mandskabs- men ikke teknologitunge, allerede nu og i endnu højere grad i fremtiden vil have et betydeligt teknologiindhold for at kunne virke og integreres i et netværksbaseret operationsmiljø. Eksempelvis kan nævnes infanterienheder, der udnytter den teknologiske udvikling optimalt,

f.eks. til at overvåge deres ansvarsområde, opretholde kendskab til egne styrkers placering og imødegå truslen fra improviserede våben mv. Samlet betyder dette, at en traditionel skelnen mellem teknologitunge og mandskabstunge kapaciteter i stigende grad vil blive irrelevant, eftersom alle typer styrkebidrag uafhængigt af mandskabsindsats vil kunne karakteriseres som "teknologitunge". Som følge heraf vil muligheden for skelnen mellem teknologi- og mandskabstunge kapaciteter i de kommende år blive udvisket.

Forsvarskommissionen finder, at forsvaret bør råde over tilstrækkeligt med forskellige kapaciteter, således at man fra dansk side kan vælge at deltage i konkrete operationer med mere eller mindre mandskabstunge styrkebidrag efter ønsket effekt. Endvidere bør der rådes over en vifte af kapaciteter, der muliggør såvel et langvarigt engagement som hurtig reaktion i f.eks. en krisituation. Dette betyder, at forsvaret fortsat bør råde over styrkebidrag på højt beredskab – det vil sige styrker, der med kort varsel kan være klar til at deployere – og råde over kapacitet til hurtigt at kunne gennemføre deployering af styrkebidrag til et indsættelsesområde.

Sammenfatning

Sammenfattende finder Forsvarskommissionen, at de betydende faktorer, herunder især personsituationen og materielsituationen, peger på, at kræfterne på kort sigt bør koncentreres om at sikre forsvarets evne til national og international opgaveløsning og konsolidere den igangværende ændring af forsvarets operative kapaciteter, mens eventuel udvikling af nye kapaciteter principielt først bør ske på længere sigt. Visse påtrængende behov, f.eks. for militær kapacitetsopbygning samt uddannelsesmateriel, bør dog tilgodeses på kort sigt. På kort sigt bør det være ambitionen at afhjælpe de nuværende personelmangler og opbygge forsvarets struktur til det niveau, der aftales i et kommende forsvarsforlig. Herunder bør forsvarets struktur tilføjes

det nødvendige antal specialister mv. med henblik på at afhjælpe erkendte flaskehalse og sikre forswarets evne og robusthed til at opretholde udsendte styrkebidrag til flere missionsområder.

Forsvarets fremtidige kapacitetsbehov og udviklingsmuligheder

Generelt

Forsvarsforliget 2005-2009 indebar en gennemgribende omstrukturering af forsvaret, så forswarets operative kapaciteter blev målrettet mod bidrag til internationale operationer og mod bidrag til totalforsvaret. Samtidig blev forswarets støttevirksomhed slanket og centraliseret for herved at overføre ressourcer til den operative struktur. Forsvarskommissionen finder, at denne transformation bør videreføres i den kommende periode.

I forbindelse med udviklingen af forswarets kapaciteter er det Forsvarskommissionens vurdering, at der bør forfølges en afbalanceret linje, der tager hensyn til både kort- og langsigtede behov. Opbygning af en ny kapacitet kan tage mange år, i visse tilfælde måske 10 år, hvorfor kapacitetsudviklingen og den vifte af kapaciteter, forsvaret bør råde over, ikke alene bør ses på baggrund af dagens umiddelbare behov, men tillige bør ses på baggrund af en horisont, der strækker sig frem mod 2025 med alle de usikkerheder, dette medfører. Det er således Forsvarskommissionens vurdering, at der er behov for et afbalanceret og fleksibelt forsvar, der råder over en vifte af helstøbte og robuste kapaciteter, der ikke alene kan anvendes virkningsfuldt i de nuværende operationer, men også kan anvendes effektivt i fremtidige opgaver frem mod 2025, herunder har fleksibilitet til at reagere på uforudsete situationer og opgaver. Forsvaret skal derfor generelt undgå at opbygge kapaciteter, der alene kan anvendes til løsning af en bestemt type opgave eller kun kan anvendes i et bestemt geografisk område. Det er samtidig Forsvarskommissionens vurdering, at der på kort sigt bør ske en prioritering af ressourcer til afhjælpning af de aktuelle personel- og materielmæssige mangler i forsvaret.

Det er Forsvarskommissionens vurdering, at udviklingen peger på, at længerevarende militære operationer vil være reglen snarere end undtagelsen. Det understreger behovet for, at forsvarrets operative kapaciteter – i alle værn – samlet set bør være tilstrækkeligt robuste og udholdende til at understøtte og opretholde et langvarigt internationalt engagement. Herudover bør forsvaret besidde evnen til i særlige situationer at udsende flere eller større bidrag i kortere tid, samt evnen til at udsende styrkebidrag med kort varsel i forbindelse med krisestyring, humanitære katastrofer, evakueringsoperationer, demonstration af solidaritet, NATO's vilje mv., hvilket bl.a. sikres gennem deltagelse i NATO's udrykningsstyrker.

Værnepligt⁷¹

I medfør af forsvarsforliget 2005-2009 er værnepligten blevet grundlæggende transformeret og målrettet, så den ikke længere er indrettet som en længerevarende uddannelse med henblik på at indgå i mobiliseringsstyrken. Den indebærer i stedet i dag en fokuseret fire-måneders basisuddannelse rettet mod efterfølgende enten at indgå i totalforsvarsstyrken efter hjemsendelse eller ansættelse på kontrakt og videre uddannelse og tjeneste i forsvaret.

Værnepligten tjener således flere formål og giver fordele for forsvaret såvel som det øvrige samfund. Værnepligten er med til at sikre, at forsvaret råder over en tilstrækkelig stor reservestyrke, der kan anvendes til støtte for det øvrige samfund i tilfælde af større katastrofer eller terrorangreb. Samtidig understøtter værnepligten, at forsvaret kan rekruttere personel med de ønskede kvalifikationer og baggrund i det nødvendige omfang.

⁷¹ Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti er principielt imod værnepligt.

Erfaringerne med den nuværende værnepligtsordning viser bl.a., at andelen af frivillige er meget høj, og at de værnepligtige har en overvejende positiv opfattelse af basisuddannelsen, herunder en positiv opfattelse af omgangsformer, virksomhedskultur og pædagogiske principper samt uddannelsens kvalitet.

Det er Forsvarskommissionens opfattelse, at den nye værnepligtsordning har opfyldt de formål, der blev opstillet i forsvarsforliget 2005-2009. Totalforsvarsregistret er etableret, og forsvaret har ud af de værnepligtige kunnet rekruttere tilstrækkeligt personel til efterfølgende reaktionsstyrkeuddannelse og udsendelse i internationale operationer.

Generelt er det Forsvarskommandoens vurdering, at værnepligten har været en succes og at den nuværende basisuddannelse for værnepligtige er passende i længde og indhold med henblik på at forberede de værnepligtige på efterfølgende enten at stå til rådighed for samfundets krise og katastrofeberedskab eller at fortsætte som ansat på en reaktionsstyrkekontrakt i forsvaret.

Samtidigt er det dog Forsvarskommissionens vurdering, at den reaktionsstyrkeuddannelse, der efterfølgende gennemføres for det personel, der under basisuddannelsen tegner reaktionsstyrkekontrakt med henblik på uddannelse til og udsendelse i internationale operationer, kan karakteriseres som meget kompleks og komprimeret.

Forsvarskommissionen finder, at det – blandt andet set i lyset af forsvarets aktuelle bemandingsproblemer samt det komplekse og intensive miljø, forsvarets personel forventeligt skal virke i under forsvarets fremadrettede opgaveløsning – fremadrettet bør sikres, at forsvaret har det bedst og bredest mulige rekrutteringsgrundlag. Rekrutteringsindsatsen skal fokuseres mod

hele ungdomsårgangen (ca. 65.000) og ikke kun mod de blot ca. 6.500 unge, der årligt aftjener værnepligt i forsvaret.

Forsvarskommissionen finder, at værnepligten fremadrettet står over for en række udfordringer. Forsvarskommissionen har endvidere noteret sig, at en række sammenlignelige europæiske lande har afskaffet værnepligt⁷², mens andre sammenlignelige lande har besluttet at fastholde værnepligten⁷³.

Forsvarskommissionen finder herunder, at det på kort sigt bør overvejes at forbedre værnepligtsuddannelsen yderligere, så uddannelsen af de værnepligtige, der ønsker at fortsætte i forsvaret, kan styrkes i retning af disses efterfølgende opgaver; mens uddannelse af de værnepligtige, der ikke fortsætter i forsvaret, kan styrkes i retning af løsning af opgaver relateret til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab. Således kan den sidste del af værnepligtsuddannelsen målrettes mod den efterfølgende reaktionsstyrkeuddannelse for de værnepligtige, der ønsker at tegne reaktionsstyrkekontrakt.

Forsvarskommissionen finder endvidere, at der på kort sigt bør gennemføres en omfattende undersøgelse af værnepligtens fremtid, hvorunder værnepligtens nuværende og fremadrettede udfordringer afdækkes og adresseres. En sådan undersøgelse bør analysere dels, hvordan værnepligten fremadrettet kan indrettes mest optimalt, dels eventuelle muligheder for at indføre alternativer til den nuværende værnepligt. Endvidere bør undersøgelsen belyse værnepligtens betydning for befolkningens forsvarsvilje og forsvarets forankring i samfundet samt værnepligtens holdningsdannende og opdragende betydning for de værnepligtige.

⁷² Eksempelvis Holland, Letland og Frankrig.

⁷³ Eksempelvis Norge, Finland og Tyskland.

Undersøgelsen bør endvidere behandle forsvarets muligheder for eventuelt uden værnepligt eller ved et øget værnepligtsindtag at løse forsvarets opgaver – herunder forsvarets internationale opgaver, forsvarets bidrag til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab samt opgaver der løses til støtte for Kongehuset mv. Undersøgelsen bør samtidigt behandle forsvarets muligheder for at rekruttere bredt, så sammensætningen af forsvarets personel bedst muligt afspejler befolkningen, herunder mulighederne for at rekruttere flere kvinder og mulighederne for at rekruttere unge med forskellig uddannelsesmæssig baggrund.

Undersøgelsen af værnepligtsområdet bør endvidere inddrage områder uden for forsvaret, der berøres af værnepligten, herunder Beredskabsstyrelsen, Militærnægteradministrationen mv.

Værnsfælles løsninger

Som følge af indeværende forlig er hovedparten af forsvarets støttestruktur gjort værnsmæssige og centraliseret. Dette har som tidligere beskrevet bl.a. muliggjort, at opgaveløsningen har kunnet effektiviseres, og ressourcer dermed overføres til den operative struktur. Forsvarskommissionen finder, at forsvaret bør fortsætte denne udvikling, dels i støttestrukturen, hvor eventuelle yderligere muligheder for hensigtsmæssige værnsmæssige løsninger bør forfølges, dels i den operative struktur, hvor værnsmæssige opgaveløsning bør implementeres, hvor det ud fra en samlet vurdering findes hensigtsmæssigt og effektivt.

Kommandostruktur

Forsvarets nuværende operative kommandostruktur, der består af dele af Forsvarskommandoen, de tre værnsmæssige operative kommandoer samt Grønlands Kommando og Færøernes Kommando, er i medfør af forsvarsforliget 2005-2009 blevet væsentligt slanket og rationaliseret i form af overførsel af væsentlige ansvarsområder og strukturer til de værnsmæssige funktionelle tjenester.

Forsvarskommissionen finder, at det på kort sigt bør undersøges, om en yderligere integration af eller ændret arbejdsdeling imellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen giver mulighed for effektivisering med henblik på at opnå en yderligere rationalisering af forsvarets stabs- og støttestruktur.

I medfør af Aftale om forsvarets ordning 2005-2009 har Forsvarsministeriet i samarbejde med Forsvarskommandoen gennemført en analyse af forsvarets operative kommandostruktur – omfattende Forsvarskommandoens Operationsstab og de tre værnsspecifikke operative kommandoer⁷⁴. Analysen har behandlet mulighederne for at samle hele eller dele af kommandostrukturen samt mulighederne for at integrere Hjemmeværnskommandoen yderligere i forsvarets operative kommandostruktur.

Analysen af den operative kommandostruktur har behandlet den nuværende og et antal alternative modeller for den operative kommandostruktur – inklusive en model hvor hele den operative kommandostruktur samles i en myndighed.

Generelt set viser analysen af den operative kommandostruktur, at der ikke vil være nogen signifikant strukturel gevinst eller driftsbesparelse ved at sammenlægge den operative kommandostruktur helt eller delvist. Derimod kan der i alle de behandlede alternative modeller forventes betydelige etableringsudgifter. Endvidere vurderes det, at betydelige ændringer i den nuværende struktur – der bl.a. vil medføre geografisk flytning af myndigheder og medarbejdere – vil risikere at medføre yderligere uforudset personelafgang i forsvaret. Analysen konkluderer tillige,

⁷⁴ Analysearbejdet er gennemført i perioden oktober 2007 til februar 2009. Analysen – ledet af en styregruppe med Forsvarsministeriets departementschef som formand - er gennemført af en arbejdsgruppe med deltagelse af Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Hjemmeværnskommandoen.

at der ikke kan forventes en signifikant bedre eller mere effektiv opgaveløsning end i dag ved implementering af en af de alternative modeller.

Hvad angår Hjemmeværnskommandoen peger analysen af den operative kommandostruktur på, at Hjemmeværnskommandoen, for at sikre den fornødne fokus på hjemmeværnets opgaver og identitet samt respekten for frivillighedens præmisser, fortsat bør være en selvstændig myndighed direkte under Forsvarsministeriet.

Samlet set viser analysen af den operative kommandostruktur, at der ikke ses signifikante økonomiske, strukturelle eller operative fordele ved at ændre den nuværende operative kommandostruktur. Der ses dog fortsat mulighed for især optimering af de nuværende strukturer, og forsvaret bør mere konsekvent også her satse på værnsfælles løsninger, hvor dette er muligt og hensigtsmæssigt. Dette kunne være i relation til koordination og ledelse af specialoperationsstyrkeoperationer, operativ logistik eller andre funktioner, hvor værnsbaggrund er underordnet.

Forsvarskommissionen har noteret sig anbefalingerne i Forsvarsministeriets analyse af den operative kommandostruktur. Forsvarskommissionen finder i den forbindelse, at Hjemmeværnskommandoens organisation på kort sigt bør tilpasses og effektiviseres, så den organiseres efter samme organisations- og ledelsesprincipper som forsvarets stabe på tilsvarende niveau.

Den nuværende lokale kommandostruktur er landsdækkende og har som primært formål at forestå hjemmeværnets styrkeproduktion. Strukturen består af to niveauer, totalforsvarsregioner og underlagte hjemmeværnsdistrikter, og udgør forsvarets lokale bidrag til samfundets krise- og katastrofeberedskab. Samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab ledes og koor-

dineres imidlertid af politikredsene, hvis grænser ikke alle steder er helt sammenfaldende med totalforsvarsregionernes eller hjemmeværnsdistrikternes grænser.

Det er Forsvarskommissionens vurdering, at det på kort sigt bør undersøges, om den lokale kommandostruktur i relation til forsvarets bidrag til samfundets krise- og katastrofeberedskab kan effektiviseres.

For de nordatlantiske operative kommandoers vedkommende bør strukturen effektiviseres, så der tages hensyn til den reelle og forventede udvikling i og omkring Grønland og Færøerne. Forsvarskommissionen finder, at Grønlands Kommando og Færøernes Kommando i denne forbindelse på kort sigt bør samles i en arktisk kommando i Grønland med et forbindelseselement på Færøerne. Den mest hensigtsmæssige placering af kommandoen i Grønland bør på kort sigt undersøges og afklares. Det bør i samme forbindelse undersøges, om Thulebasen med fordel kan spille en større rolle i forbindelse med forsvarets opgaveløsning i og ved Grønland i samarbejde med andre partnerlande. Tilpasningen af de nordatlantiske operative kommandoer bør ske gennem dialog med Grønland og Færøerne, hvor alle parter inddrages og får mulighed for medindflydelse.

Operativ struktur

Det værnsfælles område

Forsvarskommissionen finder, at den nuværende udvikling af forsvarets specialoperationsstyrker, hvor evnen til samarbejde og integration af forsvarets specialoperationsstyrkekapaciteter fra hæren og søværnet styrkes, bør fortsættes på kort og længere sigt. På længere sigt bør det undersøges, hvorvidt flyvevåbnet bør styrke den nuværende evne til at deltage i specialstyrkeoperationer – eksempelvis med transportfly og helikoptere.

Ammunitionsrydningskapaciteter efterspørges i såvel nationale som internationale operationer. Den stigende trussel fra f.eks. improviserede sprængladninger i internationale operationer bør efter Forsvarskommissionens vurdering på kort sigt føre til en styrkelse af forsvarets samlede ammunitionsrydningskapacitet.

Den stigende trussel i internationale operationer fra raketter, artilleri og morterer (Rockets, Artillery and Mortar, forkortet RAM), bør modsvares af opbygning af en deployerbar kapacitet til beskyttelse mod denne trussel, benævnt Counter-RAM (C-RAM). Forsvarskommissionen finder, at etablering af en dansk kapacitet på dette område - henset til den igangværende udvikling af koncepter og systemer på C-RAM-området - først bør ske på længere sigt. På kort sigt bør udviklingen på området følges, samtidig med at de allerede iværksatte varslings- og beskyttelses-tiltag videreføres og udbygges, ligesom det bør undersøges, hvordan forsvarets eksisterende kapaciteter (eksempelvis mobile radarer og artilleripejleradarer) kan integreres med eller udnyttes i relation til en C-RAM kapacitet.

Den fremadrettede trussel mod udsendte styrker fra taktiske ballistiske missiler vurderes at fordrø, at det på længere sigt bør overvejes at opbygge en taktisk kapacitet, der kan deltage i overvågning og beskyttelse af udsendte styrkebidrag mod taktiske ballistiske missiler. En sådan kapacitet vil bl.a. kunne bidrage til NATO's taktiske missilforsvarskapacitet⁷⁵. Forsvarskommissionen finder, at udviklingen på området bør følges, samtidig med at forsvaret på kort sigt bør vedligeholde og opbygge viden og ekspertise på området.

⁷⁵ NATO-landene besluttede på Istanbul-topmødet i 2004 at udvikle et deployerbart taktisk missilforsvarsprogram med henblik på at kunne beskytte udsendte styrker. Dette program – benævnt NATO Active Layered Tactical Ballistic Missile Defence Programme (NATO ALTBMD) – er under udvikling, og forventes tidligst at opnå en indledende operativ kapacitet omkring 2012-2013. Fuld operativ kapacitet forventes først på længere sigt. Der er ikke truffet politisk beslutning om dansk tilmelding af sensor- eller våbensystemer til det taktiske missilforsvarsprogram.

Truslen fra potentielle modstanderes angreb mod forsvarrets operative og administrative informations- og kommunikationssystemer betyder, at der inden for Forsvarsministeriets område på kort sigt bør opbygges en kapacitet til at forsvare sig mod angreb i cyberspace. Endvidere bør forsvaret fremadrettet kunne afdække og forhindre modstanderes anvendelse af cyberspace. Forsvarskommissionen finder, at der derfor på kort sigt bør oprettes en såkaldt Computer Network Operations (CNO) kapacitet inden for Forsvarsministeriets område med henblik på at forsvare egen brug af og forhindre modstanderes udnyttelse af cyberspace. En sådan kapacitet bør kunne indsættes til støtte for både nationale operationer og for deployerede styrkebidrag. En CNO-kapacitet inden for Forsvarsministeriets område skal endvidere have evnen til at samarbejde med samfundets øvrige kapaciteter på dette område.

Forsvaret råder over et felthospital. Forsvarskommissionen finder, at felthospitalet på kort sigt – sammen med forsvarrets øvrige deployerbare sanitetskapaciteter – bør videreudvikles i en modulær retning. Herved skal sikres, at forsvaret fleksibelt og situationsbestemt kan udsende tidsvarende og relevante sanitetskapaciteter af forskellig størrelse og med forskellig kapacitet for at sikre støtte til udsendte styrkebidrag samt i form af selvstændige, modulære bidrag til f.eks. humanitære katastrofer.

I forbindelse med en eventuel anskaffelse af skibsbaserede helikoptere vurderer Forsvarskommissionen, at det på kort sigt bør undersøges, om der ud fra en samlet betragtning vil kunne opnås fordele ved organisatorisk at integrere søværnets og flyvevåbnets helikoptere på Flyvestation Karup, hvor Søværnets Helikoptertjeneste og Helicopter Wing Karup i forvejen er fysisk placeret. Hærens helikoptere er i indeværende forligsperiode integreret organisatorisk i Helicopter Wing på Flyvestation Karup.

Forsvarskommissionen finder, at det på kort sigt bør undersøges om og hvorledes hærens og flyvevåbnets luftmilitære kontrol- og varslingskapaciteter kan integreres med henblik på at sikre et fagligt miljø af tilstrækkelig robusthed og størrelse.

Forsvaret har allerede gjort betydelige erfaringer med militære kapacitetsopbygningsopgaver, f.eks. ved udsendelse af Danish Advisory and Training Staff (DATS) til de baltiske lande, og i forbindelse med uddannelse af lokale sikkerhedsstyrker i Irak og Afghanistan. Sikkerhedssamarbejdet i Afrika planlægges gennemført i form af støtte til kapacitetsopbygning. En Advisory and Training Staff baseret på erfaringerne fra brigadeprojekterne i de baltiske lande planlægges således udsendt til støtte for den østafrikanske brigade EASBRIG⁷⁶ fra 2010.

Forsvarskommissionen finder, at forsvarets evne til at bidrage til kapacitetsopbygningsopgaver skal udbygges, og at forsvaret fremadrettet skal kunne bidrage yderligere til denne type opgaver. Denne opgaveløsning kan spænde vidt, gående fra f.eks. uddannelse af udenlandsk personel i Danmark, over udsendelse af DATS-lignende bidrag til lande med udviklingsbehov til uddannelse af lokale sikkerhedsstyrker i missionsområdet før, under og efter en eventuel konflikt. Forsvarets kapacitet kan hensigtsmæssigt organisatorisk forankres ved Forsvarskommandoen, samtidig med at operative kapaciteter i værnene samt i hjemmeværnet pålægges at kunne udføre kapacitetsopbygningsopgaver. Ved Forsvarsakademiet bør der på kort sigt oprettes et kompetencecenter, der skal kunne uddanne personel til udsendelse i kulturforståelse samt basale sprogfærdigheder for et specifikt område.

⁷⁶ Eastern Africa Standby Brigade.

Som nævnt ovenfor i afsnittet om forsvarets fremtidige opgaver, vil formålet med en operation ofte kun kunne opnås, såfremt den civilt-relaterede genopbygning mv. i et konfliktområde kan gennemføres. Forsvarskommissionen finder derfor, at der er behov for, at ikke kun forsvarets, men statens samlede evne til at gennemføre stabilisering, genopbygning og udviklingsprojekter i konfliktområder styrkes og udbygges. Der bør herunder oprettes en samtænkingsstruktur i centraladministrationen, der sikrer integration af militære og civile dele af indsatsen i en samlet strategi i forbindelse med udsendelse af bidrag til internationale operationer. Endelig bør det overvejes at etablere en model for administration af midler til bredere stabiliseringsindsatser, herunder samtænkningstiltag, der kan bidrage til denne integration.

Landmilitære Kapaciteter

Det er Forsvarskommissionens opfattelse, at hærens opgaver fremadrettet fortsat vil være fokuseret omkring internationale operationer. Vægten bør lægges på evnen til langvarige udsendelser, men hæren skal samtidig fastholde en evne til koncentration af indsatsen i kortere perioder med intensive operationer, f.eks. i de indledende faser af en konflikt. Hæren vil desuden fortsat skulle løse en række nationale opgaver, herunder vagttjeneste ved de kongelige slotte og palæer.

Forsvarskommissionen finder, at erfaringerne fra hærens langvarige bidrag til internationale operationer viser, at hæren typisk udsender enheder af bataljonsstørrelse, der indeholder elementer fra i princippet alle våbenarter og er i stand til at kæmpe selvstændigt. Disse styrkebidrag betegnes normalt bataljonskampgrupper. Fremadrettet vurderes der at være behov for at kunne opretholde udsendte bataljonskampgrupper indeholdende en bred vifte af landmilitære kapaciteter.

På denne baggrund finder Forsvarskommissionen, at udviklingen af hærens operative struktur bør fokuseres omkring bataljonskampgruppeniveauet, hvortil elementer fra alle hærens våbenarter kan knyttes. Samtidig bør hæren fastholde en evne til – efter et passende varsel – at indsætte en enhed af brigadestørrelse. Hærens struktur bør i øvrigt tilpasses i overensstemmelse med fokuseringen på bataljonskampgruppeniveauet samt behovet for at understøtte langvarige indsættelser. I denne forbindelse bør hæren fortsat råde over to brigadestrukturer, ligesom kampstøtte-, føringsstøtte- og logistiske enheder bør være modulopbyggede og kunne indsættes i rammen af bataljonskampgrupper.

Forsvarskommissionen vurderer, at det forventede operationsmiljø, trusselsniveau og operationstyper fordrer, at alle hærens deployerbare kapaciteter kan virke i såvel høj- som lavintensive operationer og under alle trusselsniveauer. Disse forskellige typer operationer og mulige trusselsniveauer medfører behov for, at hæren råder over et højt uddannelsesniveau samt et spektrum af materielkapaciteter og virkemidler, så enhedernes indsættelse kan tilpasses den aktuelle situation. Eksempelvis kan der i et missionsområde være behov for, at en enhed kan indsættes i både pansrede og upansrede køretøjer, afhængigt af opgave og trussel. Hæren skal derfor råde over moderne og relevant materiel, og det skal sikres, at der rådes over relevant og tilstrækkeligt materiel til uddannelse og forberedelse.

Hærens kampvognskapacitet var tidligere i hovedsagen organiseret og dimensioneret med henblik på at kunne bekæmpe en modstanders kampvogne og andre pansrede køretøjer. De senere års erfaringer fra indsættelse af kampvogne i stabiliseringsopgaver på Balkan og i Afghanistan viser dog, at kampvogne i nutidens operationsmiljø især viser deres værdi i kraft af kapacitetens høje beskyttelsesniveau, evne til observation under alle lys- og vejrforhold, samt kampvognes evne til at levere mobil, præcis og hurtig ildstøtte. Forsvarskommissionen vurderer på

denne baggrund, at kampvogne fortsat vil udgøre en relevant og nødvendig kapacitet. Kampvognskapaciteten bør derfor fastholdes, idet organisationen og kapaciteten på kort sigt – på baggrund af den ovenfor beskrevne fokusering af hærens operative struktur – bør reduceres, så den i højere grad målrettes mod indsættelse i rammen af bataljonskampgrupper i det langvarige internationale engagement.

Det er Forsvarskommissionens vurdering, at balancen mellem kampvogne, infanterikampkøretøjer, øvrige pansrede køretøjer og upansrede køretøjer i kamptropperne på længere sigt bør overvejes. Herunder bør bl.a. de erfaringer, der fremadrettet gøres i forbindelse med den beskrevne tilpasning af hærens operative struktur til det langvarige engagement og fokusering af strukturen på bataljonskampgruppeniveauet inddrages sammen med de operative erfaringer, der indhentes i den forbindelse.

I lyset af bl.a. den påkrævede udskiftning af hærens selvkørende haubits M109 og behovet for præcis ildstøtte i internationale operationer, samt i lyset af den tidligere beskrevne udvikling af hærens operative struktur, finder Forsvarskommissionen, at det bør overvejes, om hærens ildstøttekapacitet på kort sigt kan reduceres og tilpasses opgaveløsningen i relation til det langvarige internationale engagement.

Med baggrund i de aktuelle operationer samt den forventede udvikling i trusselsbilledet, der er beskrevet i beretningens kapitel 1 og Forsvarets Efterretningstjenestes risikovurdering, vurderer Forsvarskommissionen, at det er mindre sandsynligt, at forsvaret på kort og længere sigt vil indsætte styrkebidrag i operationer, hvor der er behov for danske korthækkende jordbaserede luftværnskapaciteter. Forsvarskommissionen finder på den baggrund, at det bør overvejes, om

hærens luftværnsmissilafdeling, der er udrustet med kortrækkende Stinger-missiler, kan nedlægges, idet afdelingens radarer søges genanvendt i andre kapaciteter.

I lyset af det nuværende og forventede trusselsbillede, hvor potentielle modstanderes anvendelse af pansrede køretøjer må vurderes mindre sandsynlig, finder Forsvarskommissionen, at det bør overvejes, om hærens panserværnskapacitet baseret på TOW-panserværnsmissiler⁷⁷ kan nedlægges.

Forsvarskommissionen finder, at det bør overvejes, om hærens ingeniørkapacitet på kort sigt bør styrkes i relation til ammunitionsrydning og imødegåelse af vejsidebomber mv.

Hærens evne til at understøtte længerevarende udsendelse af styrkebidrag bør efter Forsvarskommissionens vurdering på kort sigt styrkes. I den forbindelse bør hærens logistiske og administrative kapacitet styrkes, f.eks. ved indføring af flere pansrede logistikkøretøjer samt rekruttering af flere specialister.

Forsvarskommissionen vurderer, at hærens deployerbare kapaciteter fortsat vil skulle tilmeldes NATO. Desuden må hæren forudsættes lejlighedsvis at kunne bidrage til NATO's reaktionsstyrker.

⁷⁷ TOW står for Tube-launched, Optically tracked, Wire-guided og er et amerikansk trådstyret panserværnsvåben.

Sømilitære Kapaciteter

Søværnets opgaver vil efter Forsvarskommissionens opfattelse fremadrettet fortsat være overvågning og suverænitetshævdelse af det nationale territorium og interesseområde sideløbende med længerevarende bidrag til internationale operationer.

Forsvarskommissionen finder, at søværnets kapacitet til at deltage i internationale operationer bør udvikles, så evnen til at opretholde udsendte sømilitære styrkebidrag sikres. Endvidere bør søværnets evne til at støtte enheder indsat på landjorden udbygges.

Søværnets større enheder vil fremadrettet bestå af tre fregatter, to fleksible støtteskibe og fire inspektionsskibe. Med hensyn til fregatkapaciteten vurderer Forsvarskommissionen, at indsatsen på kort sigt bør koncentreres om ibrugtagning af fregatterne, herunder uddannelse af besætninger. Med henblik på at optimere fregatternes evne til at yde ildstøtte til enheder indsat på landjorden kan det på længere sigt overvejes at anskaffe systemer, der kan yde ildstøtte til landmilitære operationer.

For at udvide de større enheders indsættelsesevne, bør de på kort sigt suppleres med nye skibsbaserede helikoptere, der samtidig er planlagt at skulle erstatte de nuværende Lynx-helikoptere. Efter Forsvarskommissionens vurdering bør der vælges en helikoptertype, der fleksibelt kan støtte enhedernes opgaveløsning både internationalt og i Nordatlanten, det vil sige løse opgaver i relation til bl.a. transport, overvågning, eftersøgning og redning. Det bør tillægges vægt, at en sådan helikopter bl.a. kan styrke evnen til at støtte operationer på land. En sådan helikopter bør endvidere råde over selvbeskyttelsesudstyr med henblik på indsættelse i internationale operationer.

Søværnets kapaciteter til overvågning og suverænitethåndhævelse i danske farvande bør udvikles, så indfasningen af moderne enheder og kapaciteter udnyttes til en mere effektiv opgaveløsning. Samtidig bør marinehjemmeværnets rolle i løsning af disse opgaver styrkes og udvikles. Forsvarskommissionen finder, at det i forbindelse med indfasningen af fartøjer af Diana-klassen⁷⁸ på kort sigt bør undersøges, om et antal af de nuværende overvågningsenheder af Flyvefisken-klassen⁷⁹ kan udfases, og deres opgaver i farvandsovervågningsrollen overtages af de eksisterende enheder af Diana-klassen mv.

Relateret til det nordatlantiske område er det Forsvarskommissionens vurdering, at den sidste inspektionskutter i Grønland – der på kort sigt vil være operativt og teknisk forældet – bør erstattes af et nyt inspektionsfartøj. Dette skal tillige ses i lyset af det ændrede trafikmønster ved Grønland og det heraf følgende krav om at kunne operere længere fra kysten.

Behovet for strategisk søtransportkapacitet vurderes – på baggrund af de beskrevne fremadrettede vilkår og internationale opgaver for forsvaret – at vokse. Danmark råder via ARK-projektet over en værdifuld strategisk søtransportkapacitet. Forsvarskommissionen finder, at ARK-konceptet bør udvikles i takt med det nationale og internationale behov for søtransportkapacitet.

Forsvarskommissionen finder, at forsvarets miljøskibe på længere sigt bør erstattes. Muligheden for hel eller delvis udlicitering af miljøopgaven eller anden tilvejebringelse af miljøkapacitet bør undersøges på kort sigt, herunder mulighederne for yderligere udnyttelse af marinehjemme-

⁷⁸ Standardfartøjer, længde: 43 meter, displacement: 186 tons, besætning: 9-12 mand.

⁷⁹ Standardflex-fartøjer, længde: 54 meter, displacement: 450 tons, besætning: 19 mand (i farvandsovervågningsrollen).

værnets kapacitet på dette område. Tilsvarende overvejelser bør gennemføres, for så vidt angår kapaciteten til isbrydning.

Søværnets kapaciteter vil efter Forsvarskommissionens opfattelse fortsat skulle tilmeldes NATO. I denne forbindelse bør tilmeldingen både afspejle kapaciteten til længerevarende udsendelser samt kapaciteten til koncentration af indsatsen i kortere perioder. Endvidere må søværnet forudsættes at skulle bidrage til NATO's reaktionsstyrker.

Luftmilitære Kapaciteter

Flyvevåbnets opgaver vil efter Forsvarskommissionens vurdering fremadrettet fortsat være overvågning og suverænitetshævdelse af det nationale territorium og interesseområde sideløbende med længerevarende bidrag til internationale operationer. Udover at fokusere på evnen til længerevarende udsendelse af styrkebidrag, bør flyvevåbnet fastholde en evne til koncentration af indsatsen i kortere perioder med intensive operationer.

Med hensyn til kampfly vurderer Forsvarskommissionen, at der i forbindelse med nationale operationer på såvel kort som længere sigt skal løses opgaver i form af suverænitetshævdelse af det nationale luftrum samt overvågning af nationalt interesseområde. Det kan i forbindelse med den tidligere nævnte analyse af den fremtidige opgaveløsning i det arktiske område overvejes også at anvende f.eks. kampfly til lejlighedsvis opgaveløsning i relation til overvågning og suverænitetshævdelse i og omkring Grønland.

I internationale operationer er der relevante opgaver for kampfly inden for alle områder af opgavespektret. Inden for international ordenshåndhævelse omfatter opgaverne således f.eks. overvågning og luftrumshævdelse (air policing), f.eks. i forbindelse med kontrol med flyvefor-

budszoner, såfremt sådanne etableres. I forbindelse med stabiliseringsoperationer er opgaverne bl.a. overvågning og efterretningsindhentning, herunder indsamling og videregivelse af oplysninger om aktiviteter til lands, til vands og i luften, kontrol med luftrummet samt beskyttelse af styrker på jorden, herunder ildstøtte. I forbindelse med væbnet konflikt omfatter kampflys opgaver bl.a. overvågning samt indsættelse mod mål til lands, til vands eller i luften – enten som støtte til andre operationer eller som selvstændig indsættelse. I forbindelse med indsættelse mod mål på landjorden er moderne kampfly med tidssvarende præcisionsstyret ammunition i stand til at bekæmpe mål med stor præcision. Såfremt en modstander råder over luftmilitær kapacitet, vil denne skulle nedkæmpes eller på anden måde forhindres i at true egne styrker.

Kampfly udgør i internationale operationer en fleksibel og bredt anvendelig kapacitet, der i forbindelse med internationale operationer hurtigt kan udsendes til et operationsområde og hurtigt kan trækkes tilbage igen. Kampflys rækkevidde og hastighed gør endvidere, at kampfly ikke behøver at være baseret i selve operationsområdet, men kan være baseret flere hundrede kilometer borte. Det betyder dels, at kampfly kan være et fleksibelt instrument i forbindelse med krisestyring, dels at kampfly kan baseres i relativt sikre områder, hvorved baser mv. kun i mindre udstrækning udsættes for trusler. Herved reduceres risikoen for tab væsentligt. Kampfly er endvidere en kapacitet, der kræver udsendelse af relativt få soldater.

Længerevarende udsendelse af kampfly kræver ikke kun rotation af personellet men også rotation af fly i forbindelse med periodiske eftersyn og lignende. Derfor vil internationale operationer binde et større antal fly, end der numerisk er udsendt på et givet tidspunkt.

Fremtidige kampfly har væsentligt forbedrede sensorer og kommunikationsmidler i forhold til dagens kampfly, hvorfor evnen til at gennemføre overvågning og efterretningsindhentning i

internationale operationer samt overvågning af nationalt interesseområde forventes markant forbedret. Dette skyldes bl.a. udviklingen i radartechnologi, som er beskrevet i kapitel 4, samt udviklingen inden for optiske sensorer. Fremtidige kampfly ses således nationalt og internationalt at være en fleksibel kapacitet, der kan løse et bredt spektrum af opgaver, hvoraf deciderede kampopgaver kun udgør en begrænset del. Kampfly vurderes fremadrettet tillige at kunne nyttiggøres i forbindelse med samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab, herunder til at skabe overblik over katastrofeområder eller lignende, og anvendes i forbindelse med eftersøgningsopgaver mv.

Som det fremgår af rapporten fra "Udvalget vedrørende Forsvarets Materiel 2007", kan ubemandede fly ikke inden for overskuelig fremtid erstatte bemandede kampfly. Erfaringen viser desuden, at bemandede kampfly løbende kan tilpasses ændrede opgaver og operationsvilkår, hvilket også vurderes at ville være tilfældet fremadrettet.

Sammenfattende vurderer Forsvarskommissionen, at forsvaret fortsat skal opretholde en kampflykapacitet til suverænitethævdelse af det nationale luftrum samt overvågning af nationalt interesseområde. Forsvaret skal endvidere fortsat opretholde en kapacitet til udsendelse af kampfly til internationale opgaver.

På kort sigt bør det efter Forsvarskommissionens opfattelse overvejes, hvordan udgifterne for kampflystrukturen kan reduceres. I forbindelse med eventuel beslutning om anskaffelse og indfasning af en ny type kampfly bør det overvejes, hvordan flyvestationsstrukturen mest optimalt kan udnyttes på længere sigt.

Forsvarskommissionen finder, at det nationale, stationære kontrol- og varslingscenter i Karup bør videreføres. På baggrund af den igangværende indfasning af nye overvågningsradarer bør det på kort sigt undersøges, om overvågningen af det nationale luftrum kan effektiviseres. På kort sigt bør den igangværende opstilling af et modulopbygget mobilt kontrol- og varslingscenter, der kan udsendes i internationale operationer, fortsættes. Det mobile kontrol- og varslingscenter kan endvidere forstærke den nationale opgaveløsning ved behov herfor, herunder eksempelvis i Grønland.

På lufttransportområdet ses der et tydeligt behov for både strategisk og taktisk lufttransport. For strategisk lufttransports vedkommende finder Forsvarskommissionen, at de allerede igangsatte initiativer omkring fuldtidschartring af civile transportfly på kort sigt bør videreføres. Endvidere bør eventuelle multinationale løsninger på dette område undersøges og om muligt forfølges.

Kapaciteten til taktisk lufttransport består af fire C-130J fly. Det er Forsvarskommissionens opfattelse, at denne kapacitet på kort sigt bør konsolideres, herunder med uddannelse af besætninger. På længere sigt bør evnen til at deltage i specialstyrkeoperationer styrkes. På længere sigt kan det endvidere overvejes at anskaffe yderligere taktisk transportflykapacitet.

Helikoptere til troppetransport er en meget efterspurgt ressource i forbindelse med internationale operationer. Forsvaret har hidtil ikke rådet over en decideret helikopterkapacitet til troppetransport. Seks EH101-helikoptere er imidlertid under implementering i troppetransportudgaven. Forsvarskommissionen finder, at denne kapacitet på kort sigt bør etableres og nyttiggøres i internationale operationer. Herunder opbygges den nødvendige logistiske støtte hertil. På læn-

gere sigt kan det overvejes at styrke troppetransporthelikopterkapaciteten, herunder etablere en kapacitet til at deltage i specialstyrkeoperationer.

Forsvarets observationshelikoptere (Fennec) anvendes til løsning af bl.a. internationale opgaver, støtte til civile myndigheder samt opgaver i relation til skole- og træningsflyvning. Forsvarskommissionen finder, at kapacitetens opgavekompleks og dimensionering på kort sigt bør overvejes, herunder om den internationale kapacitet eventuelt kan nedlægges.

Forsvarskommissionen finder, at forsvaret bør opretholde struktur til at kunne opretholde fly- eller helikopterbidrag deployerede uden for Danmark i længere perioder, herunder C-130J Hercules fly. Denne struktur kan være hensigtsmæssig i relation til indsættelse i internationale missionsområder. Samtidig ses en sådan struktur relevant i relation til løsning af nationale opgaver i det arktiske område.

Forsvarskommissionen finder, at mulighederne for på kort sigt at styrke inspektionsflykapacitetens opgaveløsning i og omkring Grønland bør undersøges. Det bør tillige undersøges, om ubemandede systemer og satellitbaseret overvågning på længere sigt kan løse visse af de opgaver, inspektionsflykapaciteten løser i dag. Disse undersøgelser skal ses i sammenhæng med den tidligere nævnte samlede analyse af opgaveløsningen i Arktis.

Det er Forsvarskommissionens vurdering, at forsvarets evne til at løse eftersøgnings- og redningsopgaver skal fastholdes. Henset til indfasningen af moderne EH101-redningshelikoptere med større ydeevne bør det på kort sigt overvejes, hvordan opgaveløsningen kan effektiviseres, f.eks. ved differentiering af beredskabet i forhold til årstider og trafikmønster.

Flyvevåbnets kapaciteter vil efter Forsvarskommissionens opfattelse fortsat skulle tilmeldes NATO. I denne forbindelse bør tilmeldingen både afspejle kapaciteten til længerevarende udsendelser samt kapaciteten til koncentration af indsatsen i kortere perioder. Endvidere må flyvevåbnet forudsættes fortsat at skulle kunne bidrage til NATO's reaktionsstyrker.

Hjemmeværnets støtte til forsvarets opgaveløsning og bidrag til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab⁸⁰

Hjemmeværnets hovedformål, identitet og relevans som frivillig militær organisation vil efter Forsvarskommissionens opfattelse fortsat være baseret på at støtte forsvarets opgaveløsning og samfundets samlede beredskab, med udgangspunkt i et folkeligt, frivilligt engagement.

Hjemmeværnet bør efter Forsvarskommissionens vurdering fokuseres mod bidrag til forsvarets nationale opgaveløsning, først og fremmest bevogtning. Endvidere bør hjemmeværnet fortsat og i muligt omfang øge bidraget til forsvarets internationale opgaveløsning, bl.a. bevogtning og andre relevante funktioner, ikke mindst indsatser i forbindelse med civil genopbygning for såvel forsvaret som øvrige samarbejdspartnere.

Med ovennævnte udgangspunkt finder Forsvarskommissionen, at hjemmeværnets bidrag til det øvrige samfund ligeledes fortsat bør udvikles til støtte for samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab gennem en effektiv udnyttelse af hjemmeværnets samlede kapaciteter. Med tilgang af en reserveofficerskapacitet bør det desuden være muligt at gennemføre en kvalitativ styrkelse og effektivisering af den regionale føringsstruktur.

⁸⁰ Socialistisk Folkeparti tager forbehold for formuleringerne om hjemmeværnet. Socialistisk Folkeparti finder, at hjemmeværnet bør overføres til det civile beredskabssystem.

Det bør efter Forsvarskommissionens opfattelse desuden på kort sigt undersøges, hvordan sammensætningen af hjemmeværnets enheder fremadrettet kan tilpasses og effektiviseres yderligere i forhold til forsvarets opgaveløsning og det samlede danske krise- og katastrofeberedskab, eksempelvis støtte fra politihjemmeværnet samt løsning af bevogtningsopgaver. I den forbindelse bør virksomhedshjemmeværnet udvikles.

Forsvarskommissionen finder, at det - for at forbedre hjemmeværnets muligheder for at støtte forsvaret og det danske samfund - på kort sigt bør sikres, at de frivillige tilbydes tilstrækkelig kompensation for tabt arbejdsfortjeneste, ulempe mv., når frivilligt hjemmeværnspersonel yder længerevarende tjeneste til støtte for forsvaret og samfundet i øvrigt.

Efter Forsvarskommissionens vurdering må kravene til aktive hjemmeværnsfolk i de højest prioriterede enheder således forventes at blive øget, og det skal i den forbindelse påses, at relevante uddannelseskrav for de forskellige enhedstyper overholdes, og at bevillingerne anvendes effektivt.

Forsvarets fremtidige støttevirksomhed

Det er Forsvarskommissionens vurdering, at konceptet med de funktionelle tjenester bør fastholdes. Der har været relativt kort tid til at implementere den omfattende organisationsændring, som etableringen af de funktionelle tjenester har medført, og der er behov for mere tid til at konsolidere konceptet. Nye fundamentale ændringer af støttestrukturen vurderes hverken at være nødvendige eller hensigtsmæssige på nuværende tidspunkt. Der er derimod behov for, at modellen med de funktionelle tjenester kan modne og realisere sit fulde potentiale.

Brugerne skal være omdrejningspunktet for tilrettelæggelsen af driften i støttestrukturen; det skal opleves nemmere (mindre koordinationskrævende) at få tildelt serviceydelserne.

Støttestrukturen skal ikke indsætte enheder, idet styrkeindsættelse alene sker i ramme af de operative kommandoer. I det omfang, der skal udsendes enkeltpersoner fra støttestrukturen, fordi specialisterne kun findes i denne (regnskabsførere, sundhedsfagligt personel, IT-specialister, sprogofficerer mv.) skal støttestrukturen være dimensioneret til også at kunne løse denne opgave.

Der vil løbende være behov for at se på balancen imellem værnssfælles og værnsspecifik støttestruktur, idet støttevirksomhed, der kræver et detaljeret værnsspecifikt kendskab, placeres i værnene, og idet det konstant holdes for øje, at værnene skal kunne være kompetente kunder hos de funktionelle tjenester.

Der bør arbejdes målrettet med mulighederne for effektivisering og procesforbedring, herunder offentligt-privat samarbejde i de opgavefelter, der ikke er en del af forsvarets kerneopgaveløsning, men som kan løftes via professionel kontraktstyring samt tætte relationer mellem forsvaret og leverandøren. Potentialerne inden for offentligt-privat samarbejde bør udnyttes, så kernekompetencer bevares i forsvaret, og så ressourcer udnyttes mest hensigtsmæssigt.

Samlet set finder Forsvarskommissionen, at støttestrukturen i endnu højere grad bør fokuseres imod at sikre kunderne – herunder de operative kapaciteter og forsvarets personel - de rette leverancer i rette mængde, tid og kvalitet.

Materielområdet og Forsvarets Materieltjeneste

De allerede omtalte tiltag på materielområdet – f.eks. de beskrevne behov for ekstraordinære investeringer i uddannelsesmateriel og til opfyldning af lagre mv., og det voksende behov for relativt hurtige anskaffelser med henblik på at dække operative behov ved udsendte enheder – vil have afsmittende effekt på krav til og organisation af Forsvarets Materieltjeneste, idet forsvaret skal sikre, at organisationen kan håndtere tiltagene.

Den igangværende udvikling af forsvarets materielanskaffelsesprocedurer – herunder de ministerielle krav og forventninger – vil ligeledes stille krav til Forsvarets Materieltjenestes organisation og processer.

Personelområdet og Forsvarets Personeltjeneste

Som nævnt i kapitel 5 arbejder forsvaret med flere fremadrettede langsigtede rekrutterings- og fastholdelsestiltag. Forsvarskommissionen finder, at forsvarets evne til at fastholde især nøglepersonel skal forbedres, og kommissionen finder derfor de planlagte tiltag relevante. Den beskrevne højkonjunktur er dog som en konsekvens af den globale finanskrisen afløst af en begyndende afmatning. Hvis den konjunkturbestemte udvikling på arbejdsmarkedet fører til en lavere personelomsætning i forsvaret end forventet på tidspunktet for opgørelsen af merbehovet, vurderes det muligt at nedjustere forsvarets opgjorte merbehov på personelområdet. De beskrevne tiltag bør derfor løbende tilpasses den konjunkturbestemte del af personaleomsætningen.

Forsvarets opgaver medfører hyppige udsendelser af grupper af militære medarbejdere. Belastningen gør det nødvendigt at udnytte alle muligheder for at bemane relevante stillinger i for-

bindelse med internationale missioner med civilt personel, i det omfang disse ikke kan bemandes med militært personel, og det i øvrigt vurderes muligt. Det vil kunne være aktuelt for funktioner, hvis arbejdsopgaver ikke involverer deltagelse i kamp- eller bevogtningsopgaver. Foruden aflastning af det militære personel vil det også bidrage til, at en større del af forsvarets ansatte – uanset baggrund – får personlige erfaringer fra udsendelser, som kan anvendes i tjenesten i den hjemlige støttestruktur. Det vil kunne bidrage til en fortsat fokusering på forsvarets kerneopgaver og de gældende vilkår i forbindelse hermed, ligesom det vil bidrage til fleksibilitet ved besættelse af stillinger.

Forsvaret er som nævnt i kapitel 5 i konkurrence om arbejdskraften med andre arbejdsgivere – offentlige såvel som private. Det øger forsvarets interesse for, hvordan man kan synliggøre de kompetencer, som forsvarets ansatte erhverver sig – gennem eksempelvis en akkreditering af forsvarets uddannelser. Samtidig betyder forsvarets øgede professionalisering, at de unikke militærfaglige kompetencer kommer i centrum.

Forsvarskommissionen finder, at en sådan synliggørelse af kompetencer kan gøre en karriere i forsvaret mere attraktiv, men er også en anerkendelse af den indsats, som bliver ydet af forsvarets ansatte f.eks. i internationale missioner. Ydermere kan en synliggørelse af kompetencer gøre det muligt at identificere civile kompetencer, som kan anvendes i forsvaret, og dermed åbne nye muligheder for rekruttering.

Synliggørelse af kompetencer erhvervet i forsvaret kan ske på to måder. Enten i kraft af en realkompetencevurdering, som dokumenterer, hvilke erfaringer og færdigheder, som den enkelte person har gjort sig i kraft af sit arbejde og de uddannelsesformål, som vedkommende har

gennemgået i den forbindelse; eller i kraft af meritoverførsel, hvor fag taget ved en uddannelse overføres til en anden uddannelse.

En række af forsvarets faglige uddannelser er allerede udformet på en måde, så de svarer til tilsvarende civile uddannelser. Således er forsvarets redderuddannelse sammenlignelig med tilsvarende civil uddannelse, hvilket betyder, at forsvarets reddere umiddelbart kan søge civilt arbejde og omvendt. Dette fokus på, hvorvidt en uddannelse er meriterende, kan således sikre relevansen såvel som det faglige niveau i forsvarets uddannelser, men det kan, som eksemplet viser, også åbne mulighed for, at personer med civile uddannelser har nogle af de kompetencer, som forsvaret har brug for. Imidlertid er det vigtigt at holde sig for øje, at forsvaret har nogle unikke behov for uddannelse i f.eks. militære operationer, som civile ikke umiddelbart vil kunne honorere. Derfor er det vigtigt, at de, som bliver ansat på baggrund af deres civile kompetencer, kan modtage supplerende militærfaglig uddannelse.

Forsvarskommissionen finder, at ovenstående princip om meritering bør udbredes til den størst mulige del af forsvarets uddannelser. Den fremtidige udvikling af forsvarets uddannelser, herunder en forøget modulopbygning, bør således ske under hensyn til dette.

Forsvarskommissionen finder, at der, i forlængelse af bestræbelserne på at forsvarets uddannelser i størst muligt omfang følger udviklingen i det civile uddannelsessystem og dermed understøtter udveksling og samarbejde mellem det militære og det civile uddannelsessystem, bør ske en øget koordinering på det uddannelsesmæssige område på tværs af ministerierne. Et sådant samarbejde kan samtidig understøtte forsvarets arbejde med, at meriteringsmuligheder og kompetenceniveauer i forsvarets uddannelser synliggøres i forhold til civile uddannelses tilbud. Dette arbejde sigter på rekruttering og fastholdelse af forsvarets personel såvel som på

klarlæggelse af mulighederne for at skabe uddannelsesspor, der går via forsvarets uddannelser og tjenesteerfaringer til civile uddannelser.

Det er Forsvarskommissionens vurdering, at det bør undersøges, om der med fordel i forsvaret kan oprettes et uddannelsesråd. Et sådant råd skal have til opgave at virke som rådgivende organ i forbindelse med opbygning og udvikling af forsvarets uddannelser, herunder sammenhængen til de civile uddannelser. En eventuel oprettelse af et overordnet uddannelsesråd i forsvaret skal ses i sammenhæng og koordineret med de i kapitel 5 beskrevne "Personelfagligt Forum i forsvaret" samt "Underudvalget vedrørende Omstilling og Kompetenceudvikling under Forsvarskommandoens Hovedsamarbejdsudvalg".

Den nye reserveofficersuddannelse vil tilvejebringe kvalificerede instruktører til basisuddannelse af værnepligtige gennem uddannelse af en ny form for reserveofficerer, som skal kunne virke i rollerne som delingsførere, faglærere og instruktører. Ordningen vurderes at ville udgøre en væsentlig aflastning for det faste personel. For nærværende er uddannelsen alene møntet på virket i en værnepligtsbasisuddannelsesenhed og skaber ikke grundlag for eventuel udsendelse i internationale mission.

Forsvarskommissionen finder på den baggrund, at der bør implementeres strukturelle efter- og videreuddannelser for reserveofficerer med henblik på at give reserveofficererne den nødvendige uddannelsesmæssige baggrund, så de kan indgå i løsningen af forsvarets opgaver på flere og relevante niveauer.

Forsvaret har fortsat mulighed for at nyttiggøre en del af de reserveofficerer, der er uddannet i den tidligere struktur. En del af disse har vedligeholdt deres kompetencer gennem lejlighedsvis

tjeneste som støtte for uddannelse af enheder før udsendelse eller ved egentlige udsendelser. For en større del sker der imidlertid en fortsat svækkelse af de allerede erhvervede kompetencer som følge af manglende anvendelse, og fordi der sker en løbende udvikling af forsvarets virksomhed – eksempelvis som følge af introduktion af nyt materiel, ændrede uddannelsesformer eller ændrede operative fremgangsmåder.

Forsvarskommissionen finder det derfor relevant at søge at holde relevante grupper af reserveofficerer passende aktiverede gennem lejlighedsvis tjeneste, så en ajourføring af konkret brugbare kompetencer sikres.

Der bør endvidere etableres ordninger, der sikrer reserveofficerer og tidligere ansatte – som fortsat ønsker at bevare et tæt forhold til forsvaret og følge udviklingen inden for det tidligere anvendelsesområde – gode muligheder for at holde sig orienteret og følge den faglige udvikling i relation til den enkelte medarbejders mere specifikke fagområde.

Forsvarskommissionen finder endvidere, at det bør undersøges, hvorvidt det er muligt at indgå partnerskaber med civile firmaer om eksempelvis periodevis udsendelse af teknisk uddannede eller administrative medarbejdere. Det kan eksempelvis være aktuelt inden for vedligeholdelse af køretøjer, logistik eller på IT-området og for tilsvarende funktioner, som ikke involverer kamp, og som principielt ikke stiller krav om, at medarbejderen skal være militært uddannet eller bære våben. Relevante samarbejdspartnere kunne eksempelvis være forsvarets materielleverandører og servicesamarbejdspartnere. Herved vil det være muligt at fordele udsendelsesbyrden på flere aktuelt kritiske funktionsområder og samtidig sikre forsvaret de nødvendige og ofte meget omkostningstunge kapaciteter på en rationel måde. Det eksisterende InterForce-samarbejde henholdsvis virksomhedshjemmeværnets aftaler med erhvervslivet, bør i den for-

bindelse nyttiggøres. En stigende tendens til medarbejderes vekslen mellem kompetenceudvikling og job i forsvaret og det omgivende arbejdsmarked taler for en styrkelse af samarbejdet med det civile erhvervsliv.

Undersøgelser viser, at langt størstedelen af de soldater, der udsendes i internationale operationer, vender tilbage fysisk og psykisk stærkere end da de tog af sted. Et mindre antal af de udsendte vender dog hjem med fysiske eller psykiske negative følger af deres udsendelse.

Forsvarskommissionen finder, at Forsvarsministeriet bør have en eksplicit veteranpolitik, som understøtter, at de ansatte og deres pårørende gennem en forebyggende indsats er bedst muligt rustet til udsendelse i internationale operationer og perioden efter hjemkomsten. Veteranpolitikken bør beskrive den vifte af muligheder, der er for hjælp og støtte til håndtering af mulige psykiske og sociale belastninger samt fysiske skader som følge af udsendelsen. Endelig bør politikken tage højde for, at den udsendtes indsats skal værdsættes, og at samfundets ansvar herfor skal tydeliggøres.

Forsvarskommissionen finder, at det bør undersøges, om samfundet gennem støtte til veteraner kan medvirke til, at udsendte soldater kan komme i gang med en civil uddannelse eller et civilt arbejde efter den risikofyldte indsats, de har ydet for Danmark.

Som det er beskrevet i kapitel 5, udføres en del af støtten til hjemvendte soldater ved hjælp af kammeratstøtteordningen under foreningen "De Blå Baretter". Forsvarskommissionen finder i lyset af den forventede fortsatte høje intensitet i de internationale operationer, at sådanne initi-

ativer er vigtige og bør videreføres og søges udviklet i samarbejde med både de faglige organisationer og andre interesseorganisationer, herunder "De Blå Baretter".

Foruden muligheden for uddannelse eller arbejde vil der også være behov for egentlig rehabilitering af tilskadekomne soldater med fysiske eller psykologiske mén. Forsvarets kontaktofficerer, socialrådgivere, kontaktlæger og psykologer har en aktiv rolle heri, men Forsvarskommissionen finder, at der er et øget behov for, at samfundet gennem en helhedsorienteret indsats retter fokus på en hurtig, relevant, koordineret og respektfuld behandling af tilskadekomne i international tjeneste og deres pårørende. Det er principielt samfundets opgave at sikre et samlet effektivt rehabiliteringsforløb, men det er naturligvis i forsvarets interesse, at opgaven bliver løst. Til dette formål arbejder forsvaret med at oprette en central tovholderfunktion, der bl.a. skal indgå i et samarbejde med relevante aktører både internt i forsvaret og eksternt. Endvidere har Forsvarsministeriet oprettet en gruppe, der skal se på, hvorledes støtten til de udsendte soldater, deres pårørende og veteranerne kan koordineres og optimeres inden for ministerområdet.

Forsvarskommissionen finder, at samfundet bør tilstræbe, at der blandt de forskellige rehabiliteringscentre og -steder i Danmark bliver udpeget nogle, som henvender sig specifikt til patienter med den form for skader, som forsvarets medarbejdere typisk kan pådrage sig i internationale operationer, og som dermed opnår en særlig ekspertise på området. Dette kendes i øvrigt fra den lægelige behandling af sårede soldater i det offentlige sygehusvæsen, hvor Rigshospitalet anvendes som primært modtagesygehus for netop at opnå en høj rutine og ekspertise ved modtagelse og behandling af syge og sårede soldater. Der vil være behov for at inddrage kommuner og regioner i opgaven med effektiv afvikling af rehabiliteringsforløb. Opgaven bør forankres på ministerieniveau og under inddragelse af de relevante ministerier.

Forsvaret gennemførte ved Den Kongelige Livgarde et forsøgsprojekt for det kompagni, der vendte hjem fra Afghanistan i august 2008. Kompagniet forblev samlet indtil ultimo november via en korttidskontrakt. Projektet gav de hjemkomne soldater mulighed for langsomt at vænne sig til den civile tilværelse igen og bearbejde deres oplevelser med ligesindede, herunder søge uddannelse eller arbejde. På baggrund af de positive erfaringer fra forsøgsprojektet har forsvarret besluttet at lade det næste hjemvendte hold fra Afghanistan gennemgå et tilsvarende forløb. Forsvarskommissionen finder, at projektets resultater bør følges nøje, da det umiddelbart vurderes at udgøre et godt supplement til de i kapitel 5 beskrevne tiltag for at akklimatisere soldater efter hjemkomst fra internationale operationer.

Som det fremgår af kapitel 5, modtager personalet i dag – udover løn og et FN-tillæg - et udetillægslignende tillæg, der er skattefrit, til dækning af de omkostninger, der er forbundet med en udsendelse i internationale operationer. Tillægget fastsættes af forsvarsministeren i henhold til lov om forsvarets personel § 11, stk.2. Tillægget er 8. januar 2009 med virkning fra 1. december 2008 blevet forhøjet fra 23% af bruttohjemmelønnen til 28%, svarende til en månedlig forhøjelse på mellem 1.200 og 2.400 kr., så tillægget efter forhøjelsen udgør mellem ca. 10.800 kr. og ca. 17.800 kr. pr. måned.

Forsvarskommissionen finder, at det samlede tillægsområde bør analyseres nærmere i en kommende forligsperiode, specielt med henblik på at overveje fordelingen af de samlede tillægsmidler mellem de udsendte personelgrupper, bl.a. i forhold til deres udsendelsesvilkår og forsørgermæssige stilling. Forsvarskommissionen noterer sig i den forbindelse den ovenfor nævnte gennemførte forhøjelse af det udetillægslignende tillæg fra 23 % til 28 % af bruttohjemmelønnen.

Forsvarskommissionen finder, at Forsvarets Dag og de særlige inspirationsdage for kvinder er nyttige i forhold til rekruttering af og generel oplysning om forsvaret overfor unge kvinder. Gennem et samarbejde med folkeskoler og ungdomsuddannelsesinstitutioner kunne en orienteringsdag gennemføres i en ramme, hvor det er naturligt for langt flere kvinder at blive oplyst om mulighederne i forsvaret. Dette kunne indledningsvist gennemføres som forsøg, så udbyttet kunne vurderes nærmere forud for en landsdækkende iværksættelse.

Forsvarets gode omdømme som arbejdsplads blandt unge og i befolkningen som helhed skal søges fastholdt og udbygget. Information om forsvaret vil understøtte en mere positiv opfattelse i det omkringliggende samfund, hvilket igen kan bidrage til øget rekruttering og fastholdelse.

Arbejdsmarkedet forventes også i fremtiden at være præget af øget konkurrence om den vige arbejdsstyrke. Dette fordrer, at forsvarets position som foretrukken arbejdsgiver blandt de 16 - 20-årige prioriteres og søges fastholdt, da det i væsentlighed er imellem denne gruppe af unge, at forsvaret skal rekruttere nye medarbejdere. Informationsindsatsen skal gennem kampagner således fokuseres mod de segmenter, der skal udgøre kernen i fremtidens forsvar.

Forsvarskommissionen finder, at forsvaret fortsat skal afpasse sin rekrutteringsstrategi til forsvarets behov. Det skal i den sammenhæng tages i betragtning, at en livslang ansættelse i det offentlige ikke nødvendigvis tilgodeser forsvarets behov endsige anses som værende attraktivt blandt de unge. Rekrutteringsstrategien skal derfor afspejle, at en karriere i forsvaret er forenelig med et ønske om en senere civil karriere – og omvendt.

For at styrke rekrutteringsgrundlaget bør forsvaret fortsat øge indsatsen for at rekruttere og fastholde kvinder i forsvaret. Indsatsen for at øge andelen af medarbejdere med anden etnisk herkomst bør også fortsat styrkes.

Bygnings- og etablissemensområdet og Forsvarets Bygnings- og Etablissemestjeneste

Forsvarskommissionen finder, at forsvaret bør fokusere udviklingen inden for dette område mod at indhente det konstaterede vedligeholdelseefterslæb samt at etablere tidssvarende indkvarterings-, uddannelses- og øvelsesfaciliteter. Det omfatter behov for modernisering af forsvarets skydebaner, bl.a. som følge af miljøkrav. Det bør i den forbindelse undersøges, hvilke tiltag der bør prioriteres på kort sigt, og hvilke der kan udskydes med henblik på gennemførelse på længere sigt, herunder hvilke miljøkrav der kan dispenseres for.

Forsvarets Bygnings- og Etablissemestjeneste ses yderligere udviklet i forhold til effektivt at kunne levere efterspurgte ydelser på opstillings- og driftsfunktionen – både i forbindelse med styrkeproduktion og styrkeindsættelse – ved brug af interne og eksterne leverandører efter vurdering af økonomisk fordelagtighed.

Endelig ses bygnings- og etablissemensområdet at være et kapacitetsområde, hvor det på kort sigt bør undersøges, i hvor høj grad dele af eller hele opgaveløsningen med fordel kan gennemføres ved hjælp af offentligt-privat samarbejde, f.eks. udlicitering eller offentligt-privat partnerskab. Erfaringer fra allerede gennemførte udbud skal inddrages i denne undersøgelse.

Disse tiltag på etablissemensområdet vil have afsmittende effekt på opgaver og organisation for Forsvarets Bygnings- og Etablissemestjeneste, der må tilpasses tilsvarende.

Informatikområdet og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste

Informatikområdet udvikles inden for rammerne af forsvarrets informatik-arkitektur i overensstemmelse med brugernes behov, NATO informatik-arkitektur og regeringens digitaliseringsstrategi.

Udviklingen inden for informatikområdet omfatter en række projekter, der sigter mod effektivisering og optimering af forsvarrets forretningsprocesser. Effektiviseringen sker primært gennem en tilpasning af eksisterende systemers evne til at understøtte virksomhedens processer samt tilvejebringelse af et forbedret beslutningsgrundlag for forsvarrets ledelse.

Dertil kommer projekter, der sigter mod at højne de operative kapaciteters evne til at deltage i internationale operationer med koalitions partnere, herunder forøget effekt af netværksbaserede operationer og forbedrede kommando- og kontrolsystemer.

Endelig sigter en række projekter mod at gøre nuværende infrastruktur og systemer tidssvarende og i stand til at håndtere kommende informatikbehov.

For hjemmeværnets vedkommende er der i forhold til den frivillige struktur fortsat behov for at optimere og videreudvikle grundlaget for internetbaseret digital forvaltning, herunder afrapporteringer. Endvidere anvendes IT-plattformen som omdrejningspunkt for hjemmeværnets informationsvirksomhed.

Finansministeriet har indledt etablering af servicefællesskaber, der betjener flere ministerområder, herunder ét på informatikområdet. Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet blev i første omgang holdt uden for servicefællesskabet på informatikom-

rådet, primært på grund af de særlige sikkerhedsmæssige forhold, der gør sig gældende for disse ministerområder. På kort sigt finder Forsvarskommissionen, at det bør undersøges, hvorvidt forsvaret skal lade sig betjene af disse servicefællesskaber.

Øvrig støttestruktur

Forsvarets Sundhedstjeneste

Forsvarskommissionen finder, at de igangsatte initiativer med henblik på at forbedre den generelle sundhedstilstand blandt forsvarets medarbejdere skal videreføres. Forsvarets Sundhedstjeneste bør derudover udvikles ved en fremtidig yderligere værnsmæssig tilgang til de sanitets- og sundhedsfaglige uddannelser. Ved en samling i Forsvarets Sundhedstjenestes regi af de uddannelser, som er uafhængige af den taktiske enhedsramme, kan der i disse uddannelser opnås ensartethed i uddannelsesindhold samt bedre uddannelsesudvikling og formidling.

Forsvarskommissionen finder endvidere, at der bør gennemføres en analyse af den overordnede opgaveportefølje for Forsvarets Sundhedstjeneste og snitfladerne til det offentlige sundhedssystem med henblik på at afdække mulige effektiviseringsgevinster for forsvaret som helhed.

Forsvarets Regnskabstjeneste

Forsvarets Regnskabstjeneste tilpasses løbende på baggrund af eventuelle ændringer i opgavekomplekset og resultaterne fra revurderingsprocessen.

Forsvarets Mediecenter

Forsvarskommissionen finder, at Forsvarets Mediecenter på kort sigt bør udvikles til at kunne bidrage med deployerbare kapaciteter til støtte for udsendte danske bidrag.

Forsvarets Skolestruktur

Forsvarsakademiet

Forsvarskommissionen finder, at bestræbelserne på at få akkrediteret forswarets uddannelser fremover bør søges kædet stærkere sammen med de militære kompetencer. Herved vil akkreditering kunne baseres på ligestilling frem for lighedspunkter imellem militære og civile uddannelser, og Forsvarsakademiets rolle i det danske uddannelsesmiljø vil fremstå mere veldefineret. Det indebærer en øget fokus på uddannelserne inden for militære strategi, militære operationer og militær ledelse.

Kapaciteten på det militærpsykologiske område (krisepsykologisk bistand) er øget i takt med stigende krav i internationale operationer, men den nuværende kapacitet er udnyttet fuldt ud. Efter som den nuværende intensitet i operationerne som minimum må forventes at fortsætte, finder Forsvarskommissionen, at det på kort sigt bør undersøges, om der skal tilføres yderligere ressourcer til området.

Kapaciteten inden for sprog og interkulturel uddannelse skal ses i en bred sammenhæng, idet den ikke alene bidrager til at sikre en nødvendig kapacitet for dansk forsvar, men også for eksempelvis Udenrigsministeriet, politiet og samfundet i det hele taget. En operativ sprog- og kulturkapacitet kan være afgørende for at sikre en missions succes. Forsvarskommissionen finder

på denne baggrund, at forsvaret bør fokusere på at uddanne sprogofficerer til de konfliktområder, som Danmark er indsat i, samt genoptage uddannelsen i russisk.

Forsvarskommissionen finder tillige, at der er behov for at forfølge forskellige muligheder for at tilvejebringe sprogkyndige (sprogofficer, dansktalende personer med det efterspurgte sprog som modersmål, tolke, lokale tolke mv.) med rette kompetencer i rette tempo, herunder f.eks. i et samarbejde med universiteterne.

Herudover finder Forsvarskommissionen, at det bør overvejes at oprette et sprogligt grundberedskab i et mindre antal sprog, som vil være af betydning fremover, enten i forbindelse med udsendelse i missioner eller henset til landenes strategiske betydning.

Officersskolerne

Forsvarskommissionen finder, at det – med henblik på at styrke mulighederne for yderligere inddragelse af værnssfælles aspekter i officersuddannelserne - på kort sigt bør undersøges, om samarbejdet mellem de tre nuværende officersskoler kan integreres yderligere, eller om skolerne eventuelt kan samles – f.eks. under Forsvarsakademiet.

Værnenes skoler

Som opfølgning på aftalen om forsvarets ordning for 2005-2009 har Forsvarsministeriet gennemført et analysearbejde med henblik på at afdække eventuelle muligheder for optimering af forsvarets skolestruktur. Analysearbejdet omfatter Hærens Kampskole, Hærens Føringsstøtteskole, Hærens Ildstøtteskole, Hærens Sergentskole, Hærens Ingeniør- og ABC-skole, Hærens Logistiskole, Søværnets Sergent- og Grundskole, Søværnets Specialskole, Flyvevåbnets Førings- og Operationsstøtteskole og Hjemmeværnsskolen.

Der er i denne forbindelse gennemført en analyse af skolernes opgaver, struktur, afhængighed og ressourcer. Skolernes opgaver omfatter generelt uddannelsesvirksomhed, studie- og udviklingsvirksomhed samt evaluerings- og inspektionsvirksomhed. Skolernes virksomhed inden for de tre områder er forskellig og har nøje sammenhæng til de respektive værns gennemførelse af styrkeproduktionen.

Skolernes organisering afspejler det enkelte værns specifikke og særegne behov, herunder placering og vægtning af henholdsvis uddannelsesvirksomhed, studie- og udviklingsvirksomhed samt evaluerings- og inspektionsvirksomhed mellem værnets operative enheder, skoler og den operative kommando.

Analysen har afdækket en række afhængigheder for de enkelte skoler og for skolestrukturen generelt. De væsentligste omfatter skolernes geografiske placering i forhold til bl.a. skyde- og øvelsesterræn, maritime faciliteter og operative enheder, skolernes opgavevaretagelse i forbindelse med respektive værns styrkeproduktion samt skolestrukturens sammenhæng til den operative kommandostruktur.

Der er ved denne analyse identificeret følgende overordnede elementer som grundlag for opstilling af alternativer til den eksisterende skolestruktur: Yderligere samplacering af skoler og operative enheder, organisatorisk sammenlægning af skoler og operative enheder, centralisering ved etablering af én værnfælles skolemyndighed, delvis centralisering ved etablering af én skolemyndighed pr. værn samt sammenlægning af uddannelser og kurser på tværs af værn.

Analysen har ikke identificeret konkrete muligheder for at opnå væsentlige rationaliseringsgevinster uden risiko for reduktion i skolernes faglige kvalitet.

Analysen har afdækket, at valg vedrørende fremtidig justering og optimering af forsvarets skolestruktur nøje afhænger af beslutninger relateret til forsvarets aktuelle bemandsingssituation og eventuelle ændringer af forsvarets operative kommandostruktur. Således kan eventuelle rationaliseringspotentialer ikke fastlægges, før der bl.a. foreligger konkrete forhold vedrørende en eventuel forøgelse af skolernes produktion som konsekvens af en øget personelomsætning.

Med afsæt i denne analyse er der opstillet to yderpunktsmodeller for organisering af forsvarets skolestruktur.

Den første model - etablering af kapacitets- og skolecentre - indbefatter en organisatorisk sammenlægning og yderligere samplacering af operative enheder med skole/kursus inden for tilsvarende tjenestegrene/specialer i kapacitetscentre. Hvert kapacitetscenter underlægges én chef med ansvar for al uddannelse og opstilling af operative enheder inden for kapaciteten. Endvidere indbefatter modellen en delvis centralisering ved etablering af ét skolecenter i hvert værn med ansvar for uddannelse af mellemledere samt uddannelse af generel karakter. Modellen medfører de største ændringer i hærens skolestruktur.

Den anden model - etablering af Forsvarets Skole - indbefatter en centralisering ved etablering af en værnssfælles skolestab og en værnssfælles skolestruktur med ansvar for uddannelse og studie- og udviklingsvirksomhed. Ressourcerne til skolestaben tilvejebringes ved at foretage en reduktion ved de enkelte skoler. Skolernes nuværende geografiske placering fastholdes.

Konsekvensanalysen har afdækket en række fordele og ulemper ved de to modeller. For den første model blev det bl.a. identificeret, at etablering af kapacitetscentre, hvor operative enheder organisatorisk sammenlægges med skole/kursus inden for tilsvarende tjenestegrene/specialer, vil styrke kvaliteten inden for uddannelsesområdet og den decentrale studie- og udviklingsvirksomhed. Endvidere har analysen afdækket, at udgifterne til flytning af Søværnets Teknikkursus og Søværnets Dykkerkursus fra Holmen til Korsør med henblik på samplacering med de operative enheder ved flådestationen ikke står mål med mulighederne for at opnå kvalitative forbedringer eller øget faglig synergi. Herudover er det for den første model identificeret, at en sammenlægning af Hærens Kampskole og Hærens Sergentskole samt af Søværnets Sergeant- og Grundskole og Søværnets Specialskole med henblik på at etablere henholdsvis Hærens Skolecenter og Søværnets Skolecenter skaber en uhensigtsmæssig stor opgaveportefølje og et øget koordinationsbehov uden kvalitative forbedringer eller konkrete rationaliseringsgevinster.

For den anden model – Forsvarets Skole – har konsekvensanalysen afdækket en række ulemper, hvoraf enkelte ikke umiddelbart kan justeres og derfor fremstår som en klar svaghed ved modellen. Herunder er det bl.a. identificeret, at der er risiko for, at værnenes faglige ekspertise svækkes ved en centralisering i en værnsfælles stab. Særligt vurderes hærens decentrale studie- og udviklingsvirksomhed at blive svækket, hvilket medfører betydelige risici for evnen til hurtigt at kunne omstille uddannelse eller implementere nyt materiel til gavn for udsendte styrker. Endvidere har analysen vist, at denne skolemodel medfører et ekstra ledelsesniveau mellem den ansvarlige operative kommando og de udførende led (den enkelte skole). Konsekvensen heraf er længere kommandovej og øget behov for koordination og styring.

Skoleanalysen anbefaler samlet, at den justerede og optimerede første skolemodel - etablering af kapacitetscentre i hæren - implementeres. Endvidere anbefales det, at der gennemføres supplerende analysearbejde.

Forsvarskommissionen noterer sig skoleanalysens anbefaling.

8. KAPITEL

RESSOURCER

Indledning

Dette kapitel vil med baggrund i de forrige kapitler beskrive en række af de økonomiske forhold omkring forsvarrets aktuelle situation og internationale engagement.

Forsvarskommissionen finder, at fastlæggelse af den økonomiske ramme for forsvaret i lyset af de anførte behov og den endelige overordnede prioritering af ressourcerne inden for denne ramme skal ske i forbindelse med indgåelse af en ny politisk aftale om forsvarrets ordning for 2010-2014.

Ressourcemæssige konsekvenser af forsvarrets aktuelle status

Forsvarets aktuelle situation er, som beskrevet i kapitel 3, præget af, at den aktuelle bemandingssituation og de markant ændrede operationsvilkår har medført et ændret omkostningsmønster. Der har på denne baggrund været behov for at omprioritere bl.a. uforbrugt lønsum, forbruge ressourcer fra forsvarrets lagerbeholdninger og udskyde materielinvesteringer for at afholde de ekstraordinære tiltag på personelsiden og de stigende driftsudgifter, der skyldes de ændrede operationsvilkår.

Selv med de allerede iværksatte omprioriteringer og disponeringer er der imidlertid ikke for nærværende balance mellem forsvarrets opgaver og de tildelte ressourcer. Forsvarskommissionen finder, at der på kort sigt bør skabes den nødvendige sammenhæng mellem opgaver og

ressourcer. For at genskabe denne balance anbefales en række tiltag og justeringer, som bl.a. fremgår af de foregående kapitler, inden for materiel-, personel- og etablisementsområdet.

Materiel

Forsvarets aktuelle situation inden for materielområdet er beskrevet i kapitel 4 og den forventede udvikling inden for området er beskrevet i kapitel 7.

Det fremgår heraf, at erfaringerne fra indeværende forligsperiode viser, at vilkårene i forbindelse med forsvarets internationale operationer har forandret sig siden indgåelse af indeværende forlig. Ændringerne i vilkårene skyldes primært ændring i truslernes karakter, truslernes uforudsigelighed, den højere intensitet i missionerne, det større antal af og afstand til de internationale operationer, samt – som det har været tilfældet i Afghanistan – den store spredning af styrkebidragene inden for missionsområdet.

Udviklingen i vilkårene for operationernes gennemførelse betyder, at der stilles øgede krav til enhedernes og personellets selvbeskyttelse overalt i missionsområdet samt evnen til at kunne imødegå eller undvige hurtigt skiftende trusler. Operationsområdenes størrelse og geografiske beskaffenhed medfører endvidere, at der sker en hurtigere nedslidning af det indsatte materiel. Forsvarskommandoen har vurderet, at visse materielgenstande nedslides op til ti gange hurtigere under de aktuelt gældende vilkår end under tjeneste i Danmark.

Disse forhold har væsentlige konsekvenser for materielområdet, herunder øgede krav om anskaffelse af materiel samt behov for hyppige opdateringer og udskiftning af det indsatte materiel. Herudover er der udgifter forbundet med erstatning af materiel, der er gået tabt i forbindelse

se med internationale operationer. Forsvarskommandoen har vurderet, at der er behov for at afsætte flere ressourcer til drift af forsvarets materiel.

Som en konsekvens af det forøgede forbrug af ammunition og øvrige forsyningsgenstande i forsvarets internationale operationer, og de afledte forøgede uddannelses- og træningsbehov for forsvarets enheder forud for udsendelse, har forsvaret i indeværende forligsperiode trukket på de eksisterende beholdninger. Forsvarskommandoen har vurderet, at forsvarets lagerbeholdninger nu befinder sig på et for lavt niveau, og at der bør anvendes et engangsbeløb på ca. 1,4 mia. kr. for at kunne foretage en genopbygning af forsvarets lagerbeholdninger. Det vurderes imidlertid, at engangsbeløbet formentlig kan reduceres med op til ca. 500 mio. kr., såfremt lageropfyldningen fokuseres i forhold til de aktuelle behov, herunder særligt i forhold til indsatsen i Afghanistan. Forsvarskommissionen finder på denne baggrund, at der bør afsættes ressourcer til genopbygningen af forsvarets lagre.

Erfaringerne fra forsvarets indsættelse i kamphandlinger i Irak og Afghanistan har understreget behovet for at gennemføre uddannelsen af soldater og enheder i de rigtige rammer og med det materiel, der vil skulle anvendes i kamp. Forsvarskommandoen har vurderet, at dette vigtige princip, der benævnes "train as you fight", medfører, at der bør afsættes et engangsbeløb på ca. 1 mia. kr. til indkøb af uddannelsesmateriel til brug for enheder, der skal udsendes i internationale operationer. Indledningsvis forventer Forsvarskommandoen, at der kan gennemføres en omprioritering af materielinvesteringer i indeværende forlig, der muliggør anskaffelse af uddannelsesmateriel for 400 mio. kr. Forsvarskommissionen finder på den baggrund, at der bør afsættes ressourcer til indkøb af uddannelsesmateriel.

Forsvarskommandoen har vurderet, at et uændret gennemsnitligt årligt investeringsniveau på ca. 3,0 mia. kr. til større materielanskaffelser i perioden 2010-2014 vil muliggøre den løbende genanskaffelse af forsvarets eksisterende kapaciteter. Dette investeringsniveau åbner imidlertid ikke mulighed for anskaffelser af eventuelle nye kapaciteter. På denne baggrund finder Forsvarskommissionen, at det på længere sigt kan overvejes at hæve materielinvesteringsniveauet, såfremt der ønskes anskaffet nye kapaciteter samtidig med, at alle eksisterende kapaciteter bevares.

Forsvarskommandoen har vurderet, at de årlige udgifter til materieldrift for en struktur, der kan understøtte opstilling og uddannelse af kapaciteter med henblik på opretholdelse af udsendte kapaciteter svarende til op til ca. 2.000 soldater i internationale operationer, reelt er forøget med ca. 600-700 mio. kr. årligt. Behovet er bl.a. baseret på en beregningsforudsætning om, at forsvarets struktur er fuldt bemandedt i hele perioden. Forsvarskommissionen finder på denne baggrund, at der bør afsættes de fornødne ressourcer til forsvarets materieldrift.

Personel

Som det fremgår af kapitel 5 er forsvarets bemandsingssituation kraftigt medvirkende til at påvirke forsvarets aktuelle og konkrete evne til at udsende styrker i internationale operationer i negativ retning. Det fremgår endvidere, at forsvaret står overfor en dobbelt udfordring, der både kræver en forbedret fastholdelse af det nuværende personel, og samtidig kræver en forøgelse af rekruttering og uddannelse inden for både konstabler, befalingsmænd og yngre officerer.

Den lave bemandingsprocent har i forligsperioden 2005 – 2009 medført et mindreforbrug af lønsum i forsvaret. Den uforbrugte lønsum er bl.a. anvendt til delvist at finansiere fastholdelsestiltag og de ekstraordinære udgifter som følge af de internationale opgaver.

Forsvaret har som beskrevet i kapitel 5 iværksat en række tiltag for at forbedre de ansattes hverdag og derved imødegå den i indeværende periode høje uforudsete afgang. Videreføres tiltagene under den allerede iværksatte Operation Bedre Hverdag, vil dette isoleret set medføre årlige udgifter på ca. 300 mio. kr. Samtidig har forsvaret planlagt en række yderligere tiltag for at forbedre fastholdelse og rekruttering inden for bestemte personelområder, der dog endnu ikke er iværksat endnu. En iværksættelse af de yderligere planlagte tiltag - forsvarets bemandingsstrategi - vil i givet fald medføre udgifter på op til 200 mio. kr. årligt. De fremadrettede initiativer vil selvsagt skulle skaleres efter de aktuelle behov og i lyset af konjunktursituationen.

Parallelt med disse fastholdelses- og rekrutteringstiltag vurderer Forsvarskommandoen at der er behov for, og foreslår derfor, en forøgelse af forsvarets uddannelseskapacitet med henblik på en tilpasning til den forventede øgede rekruttering. Såfremt forøgelsen af forsvarets uddannelseskapacitet iværksættes og fastholdes i en kommende forligsperiode, har Forsvarskommandoen vurderet, at dette medfører årlige udgifter på op til ca. 200 mio. kr. Hertil kommer en engangsinvestering på ca. 100 mio. kr. til udvidelse af eksisterende uddannelsesetablissementer mv. Initiativet kan tilpasses behovet.

Forsvarskommissionen finder, at der skal øremærkes et beløb på 14 mio. kr. årligt til nye initiativer for at støtte udsendt personel med forsørgerforpligtelser over for børn. Forsvarskommissionen finder, at det samlede tillægsområde bør analyseres nærmere i en kommende forligsperi-

ode, specielt med henblik på at overveje fordelingen af de samlede tillægsmidler mellem de udsendte personelgrupper i forhold til deres udsendelsesvilkår.

Det bemærkes i forhold til ovenstående vurderinger, at den aktuelle konjunktursituation dels kan virke dæmpende på personaleafgangen, dels kan betyde en forøget tilbagevenden af personel fra det civile erhvervsliv. Det er således muligt, at både fastholdelse og rekruttering af personel vil blive forbedret alene på grund af den ændrede konjunktursituation.

Forsvarskommissionen finder på den baggrund, at iværksættelsen af ovennævnte tiltag bør prioriteres, således at der sker en hensigtsmæssig opbygning af forsvarets personelstruktur. Videreførelsen af eksisterende tiltag og iværksættelsen af nye tiltag bør endvidere overvejes i forhold til konjunktursituationen og forventningen til udviklingen i bemandsingssituationen.

Danske enheder har i de seneste år været deployeret længere væk fra Danmark end tidligere. Samtidig har operationsmønstret med flere samtidige større bidrag i Kosovo, Irak og Afghanistan samt den store geografiske spredning på især bidragene i Afghanistan oversteget det i indeværende forlig forventede operationsmønster for hæren, der var forudset til to større geografisk adskilte missioner. Det har ikke mindst kunnet mærkes på områder som kommunikation, logistik, ingeniørsoldater og militærpoliti, idet der er behov for sådanne specialister ved alle spredte enheder. Dette har medført en række strukturelle flaskehalse, der viser sig ved, at antallet af stillinger inden for specifikke områder er for lille i forhold til de faktiske opgaver, hvorved belastningen på personel og materiel bliver større end forudset. Forsvarskommandoen har vurderet, at en forøgelsen af antallet af stillinger inden for specifikke områder er væsentlig for forsvarets evne til kunne opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater. Forsvarskommandoen vurderer, at der på kort sigt bør anvendes op til ca. 350 mio. kr. årligt til at

udvide strukturen og forøge antallet af stillinger. Derved etableres en mere robust struktur inden for de identificerede områder. Forsvarskommissionen finder, at der bør afsættes ressourcer til afhjælpning af de beskrevne strukturelle flaskehalse.

Forsvarets etablissemeter

Som beskrevet i kapitel 7 er der et behov for at forbedre indkvarteringen, forswarets skydebaner og øvelsespladser samt for at leve op til skærpede miljøkrav og reducere vedligeholdelseefterslæbet. Forsvarskommandoen har vurderet, at der i en kommende femårig forligsperiode bør afsættes i alt ca. 1,2 mia. kr. på etablissemetsområdet for bl.a. at tilgodese disse behov. Forsvarskommissionen finder på den baggrund, at forswarets etablissemetsområde bør styrkes.

Forsvarskommissionen har noteret sig, at der som grundlag for Forsvarskommandoens vurdering af merbehovet inden for etablissemetsområdet er forudsat en række dispensationer fra miljøkrav til skydebaner, øvelsespladser mv.

Forsvarets internationale engagement

Forsvarskommissionen finder, at alle nettomerudgifter relateret til forswarets internationale engagement, herunder udgifter relateret til tab og afskrivninger mv., bør synliggøres i forbindelse med opgørelsen af de nettomerudgifter, der som udgangspunkt inddækkes via § 35.

Forsvarskommissionen finder, at der er behov for at ikke kun forswarets men hele statens samlede evne til at gennemføre stabilisering, genopbygning og udviklingsprojekter i konfliktområder styrkes og udbygges. Der bør herunder oprettes en samtænkingsstruktur i centraladministrationen, der sikrer integration af militære og civile dele af indsatsen i en samlet strategi i forbin-

delse med udsendelse af bidrag til internationale operationer. Endelig bør det overvejes at etablere en model for administration af midler til bredere stabiliseringsindsatser, herunder samtænkningstiltag, der kan bidrage til denne integration.

Yderligere prioritering af forsvarets ressourcer

I henhold til regeringens redegørelse til Folketinget vil destruktion af den danske beholdning af klyngeammunition til artilleri og raketkastere finde sted, når der er tilvejebragt forudsætningerne herfor, herunder undersøgelse af eksisterende og fremtidige destruktionsprogrammer, indhentelse af tilbud mv. Forsvarskommandoen har vurderet, at udgifterne til destruktion af disse ammunitionstyper vil være op til ca. 300 mio. kr. men at udgifterne muligvis vil falde i takt med, at der etableres et internationalt marked for destruktion af klyngeammunition. Forsvarskommissionen finder på den baggrund, at forsvaret bør kompenseres for de faktiske udgifter til destruktion af klyngeammunition. Forsvarskommissionen har noteret sig, at Danmarks forpligtelse til at destruere denne ammunition ikke nødvendigvis indebærer, at destruktionen skal gennemføres inden for en kommende forligsperiode. Udgifterne forudsættes således først afholdt efter en kommende forligsperiode.

Kapitel 7 beskriver etableringen af to nye kapaciteter i forsvaret på kort sigt, henholdsvis en kapacitet til Computer Network Operations og en kapacitet til militær kapacitetsopbygning. Forsvarskommandoen har vurderet, at en etablering af de to kapaciteter vil medføre driftsudgifter på i alt ca. 160 mio. kr. årligt. Hertil kommer etableringsudgifter, indledende materielanskaffelser og etablerement på ca. 200 mio. kr. over en femårs periode.

Forsvarskommissionen finder, at de i kapitel 7 nævnte reduktioner og nedlæggelser af forsvarets kapaciteter vil kunne medføre væsentlige besparelser. Det præcise omfang af den samlede

besparelse i forbindelse med kapacitetsreduktioner vil selvsagt afhænge af hvilke yderligere konkrete reduktioner, der måtte blive besluttet som led i indgåelse af en ny femårig aftale for forsvaret.

Forsvarskommandoen har vurderet, at den trinvise opbygning af forsvarets personelstyrke vil indebære en reduktion i de aktivitetsbestemte udgifter i forsvaret på i alt ca. 4 mia. kr. over en femårs periode. Besparelsen skyldes, at Forsvarskommandoens økonomiske beregninger tager udgangspunkt i en fuldt bemanded struktur. Ved en trinvis opbygning af personellet i perioden fra 2010 vil der opstå et mindreforbrug på bl.a. lønsum, materieldrift, etablisementsdrift mm. i forhold til udgifterne til en fuldt bemanded struktur.

Forsvarskommissionen finder tilsvarende, at det på kort sigt skal sikres, at forsvarets tildelte ressourcer udnyttes optimalt imod løsningen af kerneopgaverne. Dette skal dels gennemføres ved en vedvarende indsats for at minimere omkostningerne gennem fortsat effektivisering og rationalisering, dels ved en stadig opfølgning på forsvarets ressourceanvendelse for herved at skabe forudsætning for at disponere ressourcerne optimalt i forhold til de aktuelle behov.

TILLÆG TIL FORSVARSKOMMISSIONENS BERETNING

TILLÆG 1 TIL FORSVARSKOMMISSIONENS BERETNING

Mindretalsudtalelse af Enhedslistens medlem af Forsvarskommissionen, folketingsmedlem Frank Aaen

Enhedslisten kan ikke støtte flertallet i Forsvarskommissionen.

Flertallet i Forsvarskommissionen ønsker at fortsætte den såkaldt aktivistiske forsvars- og udenrigspolitik, som Danmark har ført de senere år. En politik, der har trukket Danmark ind i to store katastrofale krige i Irak og Afghanistan. Ikke mindst diskussionen om nye bombefly, egnet til angrebskrige, og andet tungt udstyr bekræfter, at det er linjen.

Generelt er der sket en drejning, hvor sikkerhedspolitik er blevet mere og mere synonymt med bomber og krig. Efter Enhedslistens opfattelse har det ikke medført mere sikkerhed, tværtimod.

Enhedslisten ønsker en fundamental ændring af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

I stedet for at indrette forsvaret så det passer ind i forhold til nye krige sammen med USA og NATO, ønsker Enhedslisten, at forsvars- og sikkerhedspolitikken drejes i retning af forhandlinger, politiske løsninger, demokrati og udvikling. Og i stedet for at satse på militære koalitioner af lande med USA i spidsen, skal FN have en stærkere rolle. Det kan Danmark bidrage til.

Efter Enhedslistens opfattelse kunne Danmark gøre en forskel:

- Ved at medvirke til politiske løsninger på nogle af de afgørende globale konflikter, fred i Mellemøsten, løsning af konflikter i Afrika og så videre Danske ressourcer kunne her gøre en forskel i form af bistandshjælp, militær indsats i fredsbevarende aktioner og fremme af forhandlinger om politiske løsninger, hvor et lille uafhængigt land har muligheder, som en stormagt med sin egen politiske dagsorden ikke har
- Ved at bruge ressourcer på støtte til civilsamfundet og styrkelse af folkelige bevægelser, fagbevægelse, demokratiske organisationer, kvinde- og miljøorganisationer, ungdomsorganisationer og så videre, der kan hjælpe demokratiet på vej ved bevægelse fra neden
- Ved at bekæmpe uretfærdighed i form af fattigdom og mangel på rettigheder og give fattige og undertrykte folk håb om at de har en fremtid med fremskridt, socialt og demokratisk.

I stedet for at satse på indkøb af dyrt militært udstyr og træning af militæret til nye "Irak"-krige skal Danmark bruge ressourcerne på udstyr, der er velegnet til

- deltagelse i fredsbevarende operationer
- hurtig hjælp til humanitære katastrofer
- indsats for at fremme lokal konfliktløsning og mægling mellem stridende parter samt
- opbygning af regionale sikkerhedsorganisationer.

Frank Aaen