

## 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 forsøgerforpligtelser.

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 for-ligsperiode, hvor forsvarrets kasse blev tømt i forbindelse med internationale operationer.

Derfor finder Forsvarskommissionen, at alle nettomerudgifter relateret til forsvarrets 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, forsvarrets 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 hjemmeværnet overført til det civile beredskab, er der tale om den bredeste tilslutning til hovedlinjerne 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.

## 1. KAPITEL - RESUME

### DE SIKKERHEDSPOLITISKE PRÆMISSER

Danmark forventes ikke at ville stå over for en konventionel militær trussel i en overskuelig fremtid og nyder derfor godt af en gunstig sikkerhedsgeografisk placering uden historisk sidestykke. Samtidig har globaliseringen imidlertid resulteret i et langt mere diffust, komplekst og uforudsigeligt miljø, hvor Danmarks sikkerhed på anden vis udfordres af en række globale trusler, risici og tendenser.

Det internationale system er under forandring. USA vil fortsat være den ledende magt frem mod 2025, men globalisering vil betyde, at der især på det økonomiske område i perioden vil ske en gradvis magtforskydning fra USA/Vesten mod Asien. Især Kina, men også Indien, forventes at ville spille en stadig større rolle i det internationale system. Disse landes ageren i forhold til potentielle krise- og konfliktområder og i forhold til de internationale organisationer vil derfor have betydelig og stadigt voksende indflydelse på den internationale ordens evne til at håndtere sikkerhedspolitiske udfordringer.

En anden konsekvens af globaliseringen er, at staten i stigende grad er kommet i konkurrence med andre aktører. Særligt på det økonomiske område får regionale organisationer og ikke-statslige aktører såsom multinationale selskaber og Non Governmental Organisations (NGO) øget indflydelse. På det sikkerhedspolitiske område udnytter ikke-statslige aktører som terrornetværk og organiserede kriminelle de nye kommunikationssystemer og netværksmuligheder til at udfordre staternes magtmonopol i hidtil uset omfang.

I kølvandet på denne udvikling følger nye sikkerhedspolitiske udfordringer. Globaliseringen indebærer 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 samt lokal og regional konflikt. Globaliseringen indebærer, at sådanne lokale eller regionale sikkerhedsproblemer hurtigere og lettere end hidtil kan udvikle sig til globale risici og trusler.

Størstedelen af truslerne udspringer fra ikke-statslige aktører. International terrorisme betyder, at ikke-statslige aktører for første gang udfordrer vores værdier, samtidig med at de udgør en direkte trussel. Dertil kommer, at skrøbelige og sammenbrudte stater kan sprede usikkerhed i et globaliseret internationalt system og forstærke effekten af de transnationale trusler. De arktiske områder forventes at ville påkalde sig stigende international opmærksomhed i perioden frem mod 2025. Den forventede fortsatte afsmeltning af polariseringen som følge af den globale opvarmning vil åbne nye muligheder for råstofudvinding og i form af åbning af nye sejlruter. Den stigende aktivitet vil forandre regionens geostrategiske dynamik og betydning.

Det er kendetegnende for truslerne og udfordringerne i en globaliseret verden, at de 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 øget global magtspredning kan gøre det vanskeligere at opnå den politiske enighed, der skal til for at give de internationale institutioner den nødvendige handlekraft. På denne baggrund ses der et behov for en aktiv dansk indsats for at styrke det multilaterale samarbejde særligt i de internationale institutioner, der har størst betydning for den globale sikkerhed, det vil sige FN, NATO, EU og

OSCE. På grund af værdifællesskabet med USA vil EU have gode muligheder for at påvirke USA i multilateral retning.

Det vil 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.

Der identificeres tre typer internationale opgaver, som Danmark bør være parat til at deltage i: 1) væbnet konflikt, 2) stabiliseringsopgaver og 3) international ordenshåndhævelse. Opgavetyperne kan overlappe, idet eksempelvis en stabiliseringsopgave kan indeholde elementer af væbnet konflikt.

Det vurderes, at der frem mod 2025 vil kunne være efterspørgsel på danske bidrag inden for alle disse opgavetyper. Opgavetypernes uforudsigelighed og kompleksitet understreger behovet for, at der udvikles kapaciteter, som er helstøbte, deployerbare og fleksible nok til at kunne anvendes inden for alle de tre nævnte opgavetyper. Desuden vil forsvaret fortsat skulle løse en række opgaver, der primært er knyttet til dansk territorium: Suverænitets håndhævelse og myndighedsudøvelse samt bidrag til samfundets beredskab, herunder i forbindelse med et øget aktivitetsniveau i Arktis.

Parallelt med en forøgelse i omfanget af internationale operationer er der sket en udviskning af de tidligere skarpe sondringer mellem fredsbevarelse, fredsskabelse og krigsførelse. 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.

Forventningen om, at de vestlige styrkers teknologiske overlegenhed ville medføre, at internationale operationer fremover ville kunne opdeles i *enten* kortvarige, konventionelle højintensitetsindsatser *eller* mere langvarige, lavintensive fredsbevarende indsatser, har ikke vist sig korrekt. I stedet har den mest markante udvikling på operationsområdet inden for de senere år været, at multinationale styrker er blevet engageret i operationer, der fokuserer på oprørsbekæmpelse. Da det er kendetegnende for oprørsbekæmpelse, at der er tale om langvarige indsatser, vil der være behov for, at forsvaret kan gennemføre operationer, der *både* er langvarige *og* periodevist højintensive.

Denne udvikling i operationernes karakter stiller nye krav til de militære styrker såvel som til, hvorledes det samlede engagement i operationsområdet organiseres. De indsatte styrkebidrag skal ikke alene kunne bekæmpe oprørsstyrker, men også tilvejebringe sikkerhed for lokalbefolkningen, stabilisere et område og 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. Styrkerne skal kunne indsættes i både høj- og lavintensitetsoperationer og skal løbende kunne tilpasse sig ændrede opgaveporteføljer i takt med, at en operation gennemløber forskellige faser. Udvikling af evnen til at virke i højintensitetsoperationer vil derfor 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. Kendetegnende for oprørsbekæmpelse er også, at de internationale militære indsatser i videst muligt omfang vil skulle gennemføres i samarbejde med lokale sikkerhedsstyrker. En realistisk exit-strategi stiller således krav til evnen til at kunne træne og uddanne lokale sikkerhedsstyrker, hvilket betegnes kapacitetsopbygning.

I forlængelse heraf er det væsentligt, at de militære bidrag til stabiliseringsoperationer forankres i bredspektrede strategier, der også omfatter politiske/diplomatiske og civile humanitære/udviklingsmæssige indsatser og samtidig tager højde for regionale aspekter. Ved stabiliseringsoperationer bør der fra starten udarbejdes en strategi, der integrerer de militære og civile sider af indsatsen. Der bør ligeledes oprettes en samtænkingsstruktur, der sikrer dette. Endvidere bør det overvejes at etablere en model for administration af midler til bredere stabiliseringsindsatser, herunder samtænkningstiltag, der kan bidrage til denne integration. Herudover lægges vægt på behovet for at forøge og opkvalificere den danske pulje af civile sektoreksperter og politiske rådgivere, der kan stilles til rådighed med henblik på internationale operationer.

Bidrag til militær kapacitetsopbygning vil udgøre en væsentlig opgave i forbindelse med forsvarets samlede internationale engagement. Dette gælder særligt i Afrika, hvor afrikanske ønsker om i højere grad at håndtere lokale konflikter gennem egne regionale sikkerhedsstrukturer vil medføre, at støtte til regional militær kapacitetsopbygning bliver en opgave af stigende betydning for det internationale samfund. Forsvaret bør derfor som led i det internationale engagement være i stand til at gennemføre kapacitetsopbygning, både i forhold til de regionale organisationer og i forhold til de enkelte lande, der leverer tropper til operationer i Afrika.

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. Forsvaret skal endvidere kunne

udføre suverænitethåndhævelse og myndighedsudøvelse samt kunne bidrage med militære kapaciteter til samfundets krise- og katastrofeberedskab og international katastrofehandtering.

## 2. KAPITEL - RESUME

### FORSVARETS FORMÅL OG OPGAVER

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 opretholdes.

Fremtidens trusler blev 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 evnen til at imødegå truslerne, hvor de opstod. Nye asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige 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.

Kapitel 1 beskriver en fremtidig sikkerhedspolitisk verden, der er mindst lige så usikker og uforudsigelig som verden i dag. Det vil derfor fortsat være i dansk interesse gennem bl.a. internationale 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.

Det er 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 er der behov for en mere integreret tilgang til planlægning og gennemførelse af de militære og civile indsatser.

Militære operationer må fremadrettet forventes at fordre evnen til at gennemføre operationer, der både er langvarige og periodevist højintensive. Indsatte enheder vil derfor opleve en vekslen mellem de tre opgavetyper: Væbnet konflikt, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse. Dansk forsvar skal således, ud over fortsat at kunne udkæmpe konventionelle krige, i stigende grad kunne udkæmpe langvarige asymmetriske krige. Det indebærer, at de enkelte kapaciteter og enheder, for at kunne løse deres opgaver, skal være i stand til at deltage i alle typer af opgaver i forbindelse med deltagelse i internationale operationer.

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. Håndhævelse af dansk suverænitet og sikring af landets eksistens og integritet vil dog fortsat ultimativt være et dansk ansvar. Der vil derfor fortsat være behov for at opretholde kapaciteter til at varetage suverænitetshåndhævelse såsom overvågning, varsling og afvisning af krænkelser af dansk territorium. Der er en forventning om et højere aktivitetsniveau i de arktiske områder som følge af klimaændringerne.

Andre opgaver for forsvaret vil enten være rene myndighedsopgaver, som f.eks. 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.

Hertil kommer, at 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. Der vil også være behov for, at Danmark

fortsat kan yde bidrag til internationale indsatser i forbindelse med større katastrofer, herunder med militære kapaciteter.

Generelt har forsvarets rolle i det nationale krise- og katastrofeberedskab, herunder terrorberedskabet, dog forandret sig. Før var forsvaret den ledende aktør i totalforsvaret. Nu er politiet den ledende aktør og forsvaret skal kunne bidrage med de til rådighed værende midler, herunder militære.

Loven om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. bør på baggrund af ovenstående ændres. 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.

### **3. KAPITEL - RESUME**

#### **FORSVARETS STRUKTUR I DAG**

Forsvaret har - bl.a. som en konsekvens af det øgede råderum til at føre 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.

Særligt perioden fra 2005 og frem har været kendetegnet ved gennemførelsen af en omfattende omlægning af forsvaret med opbygning af en helt ny og tidssvarende struktur, hvor der skal være en direkte sammenhæng mellem forsvarets opgaver og de enheder, forsvaret råder over. 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 på, at forsvarets ressourcer anvendes til løsning af de operative kerneopgaver.

Omlægningen af forsvaret blev med indeværende forsvarsforlig gennemført inden for en uændret økonomisk ramme og blev bl.a. finansieret ved gennemgribende rationaliseringer og effektiviseringer i stabs- og støttestrukturen samt afskaffelse af mobiliseringsforsvaret. Stabs- og støttestrukturen vil således ved udgangen af 2009 kun udgøre ca. 40 % af forsvarets 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.

Konkret medfører styrkelsen af den operative kapacitet, at der i 2009 vil være sket en fordobling af forsvarets evne til at gennemføre internationale operationer i forhold til 2004. Forsvarets struktur vil således ved udgangen af 2009 være dimensioneret til at kunne opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater i internationale operationer.

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. I visse tilfælde har der været behov for opstilling af enheder og kapaciteter, der som udgangspunkt ikke var i strukturen, men blev sammensat til lejligheden med bidrag fra flere enheder og værn. Disse vilkår har – sammen med den aktuelle bemandsingssituation – påvirket forsvarets aktuelle og konkrete evne til at udsende styrker i internationale operationer negativt.

De gennemførte rationaliseringer og effektiviseringer fra 2005 og frem har bl.a. betydet, at en række enheder og etableringer er nedlagt, og at en stor del af personellet er blevet forflyttet geografisk, ofte mellem landsdelene. Det er Forsvarskommandoens vurdering, at den samlede belastning af forsvarets medarbejdere i forligningsperioden har været betydelig alene på grund af de gennemførte rationaliseringer, effektiviseringer og organisatoriske ændringer.

Herudover er der yderligere en række centrale områder, der har haft 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 Forsvarskommandoen, at den i forsvarsforliget beskrevne struktur som nævnt vil være implemen-

teret ved udgangen af 2009. Den samlede struktur er på dette tidspunkt planlagt til at bestå af ca. 17.300 militære årsværk og 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 den aktive 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 forsvarets opgaveløsning fortsat vil indebære en række udfordringer og ubalancer.

Forsvaret har siden den seneste forsvarskommission i 1997 deltaget i ca. 20 forskellige internationale operationer. Flere af disse har indeholdt elementer af alle de tre opgavetyper samtidig med, at flere af operationerne har været længere væk fra Danmark end forudset i forbindelse med indgåelsen af indeværende forlig. Som en konsekvens heraf er der sket en markant større nedslidning af materiellet indsat i internationale operationer i forhold til en anvendelse i den hjemlige struktur. Desuden har indsættelserne i klimazoner og terræn, der afviger væsentligt fra danske forhold, medført behov for at modificere og nyanskaffe materiel, der kan tåle ekstreme påvirkninger fra varme, kulde, bjerge, stenørken og marskområder mv.

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 har været tale om mere lavintensive operationer, herunder kontrol med større optøjer samt adskillelse af stridende parter.

De modstandere, som styrkebidragene i Irak og Afghanistan har stået over for, har i voksende omfang anvendt asymmetrisk krigsførelse. Dette har medført et behov for løbende tilpasninger af danske enheders taktikker, teknikker og procedurer, herunder et bredere spektrum af beskyttelsesforanstaltninger. Konsekvensen af de 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, herunder også evnen til at kunne nedkæmpe eller undvige trusler, samt evnen til at skelne trusler fra det almindelige civile normalbillede.

Udviklingen inden for stabiliseringsoperationer og oprørsbekæmpelse har ført til opstilling af nye kapaciteter som eksempelvis hold til uddannelse af lokale sikkerhedsstyrker, personbeskyttelseshold eller enheder til støtte for lokal genopbygning.

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 forsvarets enheder og rådgivere udsendt af Udenrigsministeriet.

Indsættelse i områder med fremmede kulturer har medført store krav til det udsendte personels kulturforståelse, kendskab til folkeretten og regler for magtanvendelse samt diplomatiske evner. Danske soldater har evnet at håndtere disse forhold i kraft af de kompetencer, som de har erhvervet gennem deres opvækst, skolegang og den målrettede, missionsspecifikke uddannelse, som de gennemgår før udsendelse.

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 og tillæg, merforbrug af brændstof, reservedele og ammunition samt udgifter til udsendelse og hjemtagning af styrkebidrag samt oprettelse, drift og afvikling af lejre. Disse nettomerudgifter har været stigende i de senere år.

## 4. KAPITEL - RESUME

### TEKNOLOGI OG MATERIEL

Der indgår to kerneelementer i forsvarets evne til effektivt, sikkert og succesfuldt at kunne løse pålagte opgaver: Personel og materiel. Da forsvaret skal kunne deltage i både væbnet konflikt, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse stiller dette særlige krav til både personel og materiel.

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

Deltagelse i internationale operationer igennem de seneste år har affødt et behov for hurtigt at kunne tilpasse sig et ændret operationsmiljø, herunder at kunne anskaffe og indfase nyt materiel smidigt, effektivt og med kort varsel, således at opgaverne til stadighed kan løses på forsvarlig vis. Prisen for ikke at kunne følge med udviklingen teknologisk og materielmæssigt kan i yderste konsekvens være tab af menneskeliv.

Større materielanskaffelser samt opdatering og levetidsforlængelse vurderes løbende og baseres på de nationale og internationale opgaver, som forsvaret skal kunne løse, idet de teknologiske og økonomiske muligheder naturligvis indgår i den samlede planlægning. Målet er, at forsvaret til enhver tid kan levere helstøbte og relevante kapaciteter til den operative opgaveløsning, både nationalt og internationalt – til støtte for dansk sikkerhedspolitik. Forsvarets materiel skal således optimalt set kunne anvendes til så mange forskellige opgaver som muligt, herunder nationale op-

gaver i hele rigsfællesskabet, internationale operationer samt kollektive forsvarsopgaver i NATO-regi.

Cyberspace er 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.

En række teknologiske områder bør have særlig bevågenhed. Områderne omfatter bl.a. radar- og sensorteknologi, herunder flybåren overvågning, missilteknologi samt aktive og passive midler mod angreb fra raketter, morterer og artilleri og beskyttelse mod improviserede bomber.

Rapporten fra "Udvalget vedr. Forsvarets Materiel 2007" fra maj 2008 har udgjort et væsentligt grundlag for kommissionens belysning af status for forsvarets og hjemmeværnets materiel. Rapporten er vedlagt som bilagsbind 1 til beretningen. Rapporten giver en overordnet vurdering af de enkelte kapaciteters levetid, som for forsvarets større materielsystemer generelt rækker minimum 10-15 år frem. En række af materielsystemerne 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.

Specielt for F-16 kampflyene fremgår det af rapporten fra "Udvalget vedr. Forsvarets Materiel 2007", at Danmark har over tid i alt anskaffet 77 F-16 kampfly, men den operative F-16 struktur er i dag reduceret til 48 kampfly. Antallet af F-16 fly vil i henhold til indeværende forlig i de kommende år gradvist blive reduceret til dette antal.

Den sikkerhedspolitiske situation har ændret sig markant siden F-16 flyet blev udviklet og dermed den praktiske anvendelse af F-16 flyene. De danske F-16 fly er således de sidste ti år - i langt højere grad end oprindeligt forventet - blevet anvendt til rekognoscering og overvågning samt støtte for landoperationer. Dette har betydet, at F-16 flyver med tungere last på grund af ekstra brændstof, rekognoscerings- og overvågningsudstyr samt våben. Derved belastes og slides F-16 flyene langt hårdere end forudset, da de blev bygget. Det betyder, at de danske F-16 fly nu forventes at have en kortere levetid end oprindeligt anslået. Der vil ikke være tale om, at alle F-16 fly fra den ene dag til den anden opnår den maksimale levetid. Afflyvningsprofilen planlægges med henblik på en løbende udfasning af F-16 flyene under hensyntagen til, at der kan opretholdes en hensigtsmæssig operativ kapacitet.

Samlet vurderes de 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.

Dette betyder, at forsvaret senest fra 2016 bør påbegynde en indfasning af nye kampfly, eller yderligere levetidsforlænge af F-16 efterfulgt af indfasning af nye kampfly, såfremt der ønskes opretholdt en kampflykapacitet. Herved vil de nye kampfly i givet fald i takt med indfasning og ibrugtagning komme til at udgøre en operativ kapacitet, der kan supplere og i sidste ende erstatte F-16 strukturen.

Det er ikke forventningen, at den teknologiske udvikling inden for en overskuelig fremtid vil nå et niveau, hvor ubemandede fly kan erstatte bemandede kampfly.

Da de udsendte styrkers sikkerhed i vid udstrækning tilvejebringes igennem materiellet, har forsvaret de seneste år prioriteret investeringer i materiel, der beskytter soldater i internationale operationer. Forsvaret har derfor de senere år fremrykket sådanne materielinvesteringer tidsmæssigt, hvilket har medvirket til et efterslæb i forhold til investeringer i andet materiel. Efterslæbet omfatter primært materiel til uddannelsesbrug og materiel til de hjemlige enheder.

Driften af det eksisterende materiel er kendetegnet ved, at materiellet under de aktuelle vilkår for opgaveløsningen nedslides hurtigere 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.

Helt generelt overstiger forbruget af ammunition og reservedele – og dermed lagerbehovet – det niveau, der var forudset ved indgåelsen af det nuværende forsvarsforlig. Forsvaret har i vid udstrækning trukket på de eksisterende lagerbeholdninger for at inddække det øgede og ændrede behov. Forsvarets lagre er på en række områder nu nede på et niveau, hvor indkøb er nødvendige for at bringe lagerbeholdningen i overensstemmelse med forsvarets nye behov og NATO's krav og dermed på et operativt tilfredsstillende niveau, hvor udsendte enheder ikke må vente på operativt kritiske forsyninger.

Deltagelsen i internationale operationer med højt operativt tempo har medført tab af materiel i kamphandlinger i et omfang, som ikke var forudset ved indgåelsen af indeværende forsvarsforlig. Alene i 2008 har der i forbindelse med forsvarets indsættelse i Afghanistan været 32 tilfælde, hvor køretøjer er gået tabt eller måtte gennemgå større reparationer. Den samlede pris for genanskaffelse eller reparation af de 32 køretøjer vil beløbe sig til 277 mio. kr. Dertil kommer tab af andre

materielgenstande og personlig udrustning. Det samlede beløb for tabtgået 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.

Samlet set er der således sket en forøgelse af udgifterne til drift, opdatering og genanskaffelse af materiel. Forsvarskommandoen har vurderet, at udgifterne til materieldrift for en struktur, der kan opretholde kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater i internationale operationer, reelt er forøget med ca. 600 – 700 mio. kr. årligt. Således står forsvaret i en situation, hvor de ressourcer, der i indeværende forsvarsforlig er afsat til materieldrift, fremadrettet ikke er tilstrækkelige.

I relation til materielområdet er der i NATO i forhold til medlemslandene opstillet to overordnede økonomiske målsætninger:

- Anvende ca. 2 % af bruttonationalproduktet på forsvarsbudgettet.
- Anvende ca. 20 % af forsvarsbudgettet på materielinvesteringer.

Hovedformålet med målsætningerne er, at Alliancen i fællesskab kan opfylde sit militære ambitionsniveau – både kvantitativt og kvalitativt. Målsætningerne understøtter ønsket om en lige byrdefordeling mellem NATO-landene.

Der er i NATO enighed om, at de to målsætninger er væsentlige indikatorer i vurderingen af, hvorvidt en nation påtager sig en rimelig del af byrden, og dermed en indikator af det enkelte alliance-lands engagement og solidaritet i NATO.

I henhold til den officielle NATO-opgørelse ligger Danmark med knap 1,3 % i den nedre del for så vidt angår forsvarsbudgettets andel af bruttonationalprodukt. Gennemsnittet i NATO ligger lidt

over 1,5 %. Generelt har Danmark også ligget lavere end vores europæiske operationspartnere hvad angår materielinvesteringer. I 2007 anvendte Danmark ca. 14 % af forsvarsbudgettet på materielinvesteringer.

I NATO's optik vil svigtende materielinvesteringer betyde, at NATO's militære kapaciteter ikke opdateres og fornyes tilstrækkeligt. Evne og vilje til at bidrage til at dele risiko, byrder og sikkerhed reflekteres ifølge NATO bl.a. af det enkelte lands materielinvesteringsbudget.

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). Samtidig viser opgørelsen dog, at Danmark er i den gruppe af NATO-lande, der hvad angår evnen til at bidrage til internationale operationer (output parametre) 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 fremadrettede danske forsvarsplanlægning for at sikre det nuværende internationale engagement og den tilhørende transformation.

## 5. KAPITEL - RESUME

### MEDARBEJDERENS ROLLE OG VILKÅR

Forsvarskommandoen vurderer, at der ved udgangen af indeværende forlig vil mangle knap 13 % af forsvarets militære ansatte, svarende til ca. 2.300 ubesatte stillinger, heraf er ca. 200 stillinger midlertidig besat med civile medarbejdere i militære stillinger. Den lave bemandingsprocent har medført et mindre forbrug af lønsum i forsvaret, der bl.a. er anvendt til fastholdelsestiltag på personelområdet og de ekstraordinære udgifter som følge af de internationale opgaver.

Særligt for gruppen af yngre officerer og for stampersonel, der forbliver i forsvaret, betyder den skitserede 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 de tilbageværende enheder og personel.

For at forbedre fastholdelsen af forsvarets personel iværksatte forsvaret i 2007 en række konkrete tiltag – benævnt Operation Bedre Hverdag. Tiltagene har vidt forskellig karakter med hensyn til omfang, økonomi og effekt. Visse tiltag er hurtigt sat i værk og opnår effekt på kort sigt, mens andre tiltag har et længere og mere strategisk sigte. Det gælder eksempelvis den øgede produktion af officerer og specialister. Effekten af Operation Bedre Hverdag kan på nuværende tidspunkt kun svagt aflæses som et fald i afgangstallene.

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 specielt identificerede personelområder, eksempelvis yngre officerer, oversergenter og faglærte specialister.

Opbygningen af forsvarets personelstyrke, herunder den forøgede rekruttering, vil medføre behov for midlertidigt at udvide forsvarets uddannelseskapacitet.

På reserveofficersområdet etableres en ny reserveofficersuddannelse, der har et andet sigte end den tidligere reserveofficersuddannelse. Hvor reserveofficerer tidligere 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.

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 også et grundvilkår for forsvarets medarbejdere.

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 personellet og deres pårørende oplever, at det reelle fravær bliver væsentligt længere end selve udsendelsen til operationsområdet.

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 bemanningssituation er det dog ikke muligt at overholde denne målsætning. Dette er særligt udtalt for specialister, hvor eksempelvis personel fra militærpolitiet, IT, ammunitionsrydning og forsyningsområdet er særligt belastede, med eksempler på under et år mellem udsendelser.

Personellet er under udsendelsen generelt indsat døgnet rundt, da de asymmetriske trusler udgør 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 være en stor arbejdsmæssig belastning.

Akklimatisering af personel fra internationale operationer løses i værnsregi. 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 bl.a. kan søges råd og støtte i regi af Kammeratstøtteordningen.

Størstedelen af de soldater, som udsendes i international tjeneste, vender hjem til Danmark uden hverken 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.

Den alvorligste risiko, soldaten oplever ved sin gerning, er risikoen for at dø i tjenesten eller blive invalideret. 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.

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 overgået til det civile uddannelsessystem, arbejdsmarked eller andet.

De pårørendes trivsel under både den forberedende uddannelse og selve udsendelsen er særdeles vigtig for soldaten og dermed af stor betydning for forsvaret. 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. De forventeligt 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.

Forsvaret bibringer de militært ansatte medarbejdere de fornødne kompetencer gennem et uddannelsesforløb, der for manges vedkommende omfatter en vekslen mellem uddannelse og praktisk tjeneste. Forsvaret arbejder løbende med meritering i forhold til civile uddannelser. 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.

Forsvarets undersøgelser har vist, at det normalt ikke er 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.

## 6. KAPITEL - RESUME

### 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 værnsmæssige funktionelle tjenester, Forsvarets Personeltjeneste, Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste og Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste. Formålet med denne omorganisering var dels at effektivisere opgavevaretagelsen inden for støttevirksomheden, dels at rationalisere forsvarrets støttestruktur.

Denne centralisering og omorganisering er en af hovedforudsætningerne for, at det overordnede formål med indeværende forsvarsforlig 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 har den gennemførte centralisering af støttevirksomheden gjort det muligt, at forsvaret kan løse de mange og krævende opgaver, som forsvaret løser i dag.

Centraliseringen har medført en gennemgribende ændring af, hvorledes støttevirksomheden organiseres og gennemføres i forsvaret og hjemmeværnet. 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 ændres for alle forsvarrets myndigheder og medarbejdere. Centraliseringen har således og-

så 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 derfor synes fjernere fra den enkelte. For medarbejderne er dette forhold især tydeligt for personeladministrationen.

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 forsvarets ugunstige bemandsingssituation i perioden 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. 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 elementer, 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 forsvarets myndigheder, er blevet ændret.

I tilslutning til centraliseringen af de funktionelle tjenester blev en række andre opgaver desuden centraliseret ved de øvrige værnssfælles myndigheder; Forsvarets Sundhedstjeneste, Forsvarets Regnskabstjeneste og Forsvarets Mediecenter.

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 i de enkelte værn, dels

at de operative kommandoer og andre myndigheder skal besidde en vis faglig kompetence for at kunne agere som kunder hos de funktionelle tjenester.

Forsvaret bruger i en vis udstrækning offentlig-privat samarbejde til løsning af opgaver. Offentlig-privat samarbejde dækker over en række forskellige samarbejdsformer spændende fra nære partnerskaber over traditionelle kontrakter til mere løse strategiske samarbejder.

Forsvarets erfaringer med udlicitering i nyere tid er for nuværende begrænsede og findes primært inden for etablisementsdrift og IT-området.

Anvendelse af civile firmaer i forbindelse med internationale operationer er et område, der er i stadig udvikling. 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.

## **7. KAPITEL - RESUME**

### **FORSVARETS UDVIKLING**

En række faktorer vurderes at have væsentlig indflydelse på forsvarets fortsatte udvikling frem mod 2025. En af de vigtigste vil være ambitionsniveauet for forsvarets evne til at bidrage til internationale operationer, der fastholdes. Forsvaret skal hurtigt og fleksibelt kunne opstille og udsende styrker i internationale operationer. Forsvaret skal herunder kunne opretholde udsendte kapaciteter svarende til op til ca. 2.000 soldater.

Forsvarets mulighed for at leve op til ambitionsniveauet afhænger af, at alle forsvarets kapaciteter over en periode anvendes i det internationale engagement. Forhold som f.eks. antallet og spredningen af missionsområder, et ujævnt træk på forsvarets kapaciteter samt den aktuelle bemandings- og materielsituation kan medføre, at forsvarets konkrete evne til udsendelse i situationen kan afvige fra det fastsatte ambitionsniveau.

Den militærteknologiske udvikling er så omfattende og vidtrækkende, at alle forsvarets kapaciteter, inklusive kapaciteter, der traditionelt opfattes som mandskabstunge, i fremtiden vil have et betydeligt teknologiindhold for at kunne virke og integreres i et netværksbaseret operationsmiljø. Muligheden for at skelne mellem teknologi- og mandskabstunge kapaciteter vil i de kommende år blive udvisket, men 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.

Der kan ikke på forhånd opstilles en direkte sammenhæng mellem antallet af udsendte soldater og de hermed forbundne merudgifter. Størrelsen af merudgifterne afhænger derimod af, hvor og under hvilke vilkår, de enkelte styrkebidrag indsættes, samt sammensætningen og indholdet af de enkelte bidrag.

Den ugunstige bemanningssituation udgør en strategisk udfordring for forsvarets evne til opgaveløsning, herunder evnen til at deltage i internationale operationer. Samtidig har de stadig mere krævende operationer, som forsvaret deltager i, medført et stort pres på forsvarets materiel.

De ovennævnte faktorer peger på, at kræfterne på kort sigt bør koncentrereres om at sikre forsvarets evne til opgaveløsning og konsolidere den igangværende ændring af forsvarets operative kapaciteter, mens eventuel udvikling af nye kapaciteter principielt først bør ske på længere 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 m.v. med henblik på at afhjælpe erkendte flaskehalse og sikre forsvarets evne og robusthed til at opretholde udsendte styrkebidrag til flere missionsområder.

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. Værnepligten vurderes fremadrettet at stå over for en række udfordringer, og der bør på kort sigt gennemføres en omfattende undersøgelse af værnepligtens fremtid<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti har taget forbehold for teksten vedrørende værnepligt. (Beretningens side 359)

I forbindelse med udviklingen af forsvarets kapaciteter bør der forfølges en afbalanceret linje, der tager hensyn til kort- såvel som langsigtede behov. Der er behov for et afbalanceret og fleksibelt forsvar, der råder over en vifte af helstøbte og robuste deployerbare kapaciteter, der ikke alene kan anvendes virkningsfuldt i de nuværende operationer, men også kan anvendes effektivt i fremtidige opgaver.

Udviklingen peger på, at længerevarende militære operationer fremadrettet vil være reglen snarere end undtagelsen. Det understreger behovet for, at forsvarets operative kapaciteter samlet set bør være tilstrækkeligt robuste og udholdende til at kunne understøtte og opretholde et langvarigt internationalt engagement, samtidigt med at der bør ske en styrkelse af samtækningsindsatsen. Herudover bør forsvaret til i særlige situationer at kunne udsende yderligere bidrag i kortere tid og med kort varsel.

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 samtækningsstruktur 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 samtækningsiltag, der kan bidrage til denne integration.

Forsvarsministeriet har i samarbejde med Forsvarskommandoen og Hjemmeværnskommandoen gennemført en analyse af forsvarets operative kommandostruktur. Samlet set viser analysen, at der ikke ses signifikante økonomiske, strukturelle eller operative fordele ved at ændre den nuværende operative kommandostruktur, men at der ses mulighed for at udvikle værnsfælles løsninger inden for visse delområder.

Med hensyn til værnssfælles kapaciteter er der identificeret en række muligheder for udvikling på kort eller længere sigt. Det drejer sig bl.a. om forsvarets specialoperationsstyrkekapaciteter; kapacitet til rydning af ammunition (EOD) og improviserede sprængladninger (IEDD); kapacitet til beskyttelse mod beskydning med raketter, artilleri og morterer (CRAM); Computer Network Operations kapacitet; deployerbare sanitetskapaciteter inkl. felthospitalet; samt styrkelse af evnen til at støtte militær kapacitetsopbygning på regionalt og lokalt niveau i forbindelse med stabiliseringsoperationer. Desuden har kommissionen overvejet forhold vedrørende statens samlede evne til at gennemføre stabilisering, genopbygning og udviklingsprojekter.

Hærens opgaver vil fremadrettet fortsat være fokuseret omkring internationale operationer. Hæren vil desuden fortsat skulle løse en række nationale opgaver, herunder vagttjeneste ved de kongelige slotte og palæer. Udviklingen af hærens operative struktur bør fokuseres omkring bataljonskampgruppeniveauet, hvortil elementer fra alle hærens våbenarter kan knyttes. Udover evnen til at opretholde udsendte bataljonskampgrupper bør hæren fastholde en evne til at indsætte en enhed af brigadestørrelse. I den forbindelse bør hæren fortsat råde over to brigadestrukturer. Støtteenheder bør være modulopbyggede og kunne indsættes i rammen af bataljonskampgrupper. Hærens deployerbare kapaciteter skal kunne virke i både høj- og lavintensive operationer og under alle trusselsniveauer. 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. Med hensyn til landmilitære kapaciteter er bl.a. overvejet tilpasninger vedrørende kampvognskapacitet, ildstøttekapacitet, luftværnskapacitet (STINGER), langtrækkende panserværnskapacitet (TOW), ingeniørkapacitet samt logistisk kapacitet.

Søværnets opgaver vil fremadrettet fortsat være overvågning og suverænitetshævdelse af det nationale territorium og interesseområde sideløbende med længerevarende bidrag til internationale operationer. 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. Herunder bør der anskaffes nye skibsbaserede helikoptere, der kan operere fra søværnets større enheder. Disse helikoptere skal dels erstatte de nuværende Lynx-helikoptere, dels medvirke til at styrke den internationale opgaveløsning. Med hensyn til sømilitære kapaciteter er der bl.a. overvejet tilpasninger vedrørende fregatter, overvågningsenheder (Diana-klassen og Flyvefisken-klassen), inspektionsfartøjer, strategisk søtransportkapacitet (ARK-projektet) samt miljøkapacitet.

Flyvevåbnets opgaver vil fremadrettet fortsat være overvågning og suverænitetshævdelse af det nationale territorium og interesseområde sideløbende med længerevarende bidrag til internationale operationer.

Med hensyn til kampfly skal der i forbindelse med nationale operationer på kort såvel som længere sigt løses opgaver i form af suverænitetshævdelse samt overvågning. I internationale operationer er der relevante opgaver for kampfly inden for alle områder af opgavespektret. Forsvaret skal fortsat opretholde en kampflykapacitet til suverænitetshævdelse, overvågning samt til internationale opgaver.

Det bør overvejes, hvordan udgifterne for kampflystrukturen kan reduceres, samt hvordan flyvestationsstrukturen mest optimalt kan udnyttes på længere sigt. Med hensyn til luftmilitære kapaciteter i øvrigt er der bl.a. overvejet tilpasninger vedrørende stationær og mobil kontrol- og vars-

lingskapacitet, strategisk og taktisk lufttransport, inspektionsflykapacitet, troppetransporthelikoptere (EH-101), observationshelikoptere (Fennec) samt redningshelikoptere (EH-101).

Hjemmeværnets formål, identitet og relevans som frivillig militær organisation vil fortsat være baseret på at støtte forsvarets opgaveløsning og samfundets samlede beredskab med udgangspunkt i et folkeligt, frivilligt engagement. Hjemmeværnet bør fokuseres mod bidrag til forsvarets nationale opgaveløsning og bidrag til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab. Endvidere bør hjemmeværnet i muligt omfang øge bidraget til forsvarets internationale opgaveløsning. Det bør desuden på kort sigt undersøges, hvordan sammensætningen af hjemmeværnets enheder fremadrettet kan tilpasses og effektiviseres i forhold til forsvarets opgaveløsning og det samlede danske krise- og katastrofeberedskab<sup>2</sup>.

Som følge af indeværende forlig er hovedparten af forsvarets støttestruktur gjort værnssfælles og centraliseret. Forsvaret bør fortsætte denne udvikling, og konceptet med de funktionelle tjenester bør fastholdes. Støttestrukturen bør i endnu højere grad fokuseres imod at sikre kunderne – herunder de operative kapaciteter og forsvarets personel - de rette leverancer i rette mængde, tid og kvalitet.

Forsvarsministeriet har i samarbejde med Forsvarskommandoen og Hjemmeværnskommandoen gennemført et analysearbejde med henblik på at afdække eventuelle muligheder for optimering af forsvarets skolestruktur. Skoleanalysen anbefaler samlet, at forsvaret iværksætter implementering af kapacitetscentre i hæren.

---

<sup>2</sup> Socialistisk Folkeparti har taget forbehold for teksten vedrørende hjemmeværnet. (Beretningens side 380)

## 8. KAPITEL - RESUME

### RESSOURCER

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 forsvarets ordning for 2010-2014.

Forsvarets aktuelle bemandsingssituation 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 forsvarets 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 forsvarets opgaver og de tildelte ressourcer.

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. Disse forhold har væsentlige konsekvenser for materielområdet, herunder øgede krav om anskaffelse af materiel samt behov for hyppige opdateringer, reparation og udskiftning af det indsatte materiel. Herudover er der udgifter forbundet med erstatning af materiel, der er gået tabt i forbindelse med internationale operationer.

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. På denne baggrund bør der 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 materiel i samme antal og kvalitet som i missionsområdet. 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. På denne baggrund bør der afsættes ressourcer til indkøb af uddannelsesmateriel.

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. På denne baggrund bør der afsættes de fornødne ressourcer til forsvarets materieldrift.

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.

Forsvaret har iværksat en række tiltag for at forbedre de ansattes hverdag og derved imødegå den i indeværende perioden høje uforudsete afgang. Videreføres tiltagene under den allerede iværksatte "Operation Bedre Hverdag", vil dette isoleret set medføre årlige udgifter på ca. 300 mio. kr. En iværksættelse af yderligere planlagte tiltag - forsvarets bemandingsstrategi - vil i givet fald medføre udgifter på op til 200 mio. kr. årligt.

Parallelt med disse fastholdelses- og rekrutteringstiltag foreslår forsvaret 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 uddannelsesetablissemeter m.v. Initiativet kan tilpasses behovet.

Nye initiativer for at støtte udsendt personel med forsørgerforpligtelser over for børn er vurderet til at kunne implementeres for ca. 14 mio. kr. årligt.

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.

Iværksættelsen af ovennævnte tiltag bør prioriteres, således at der sker en hensigtsmæssig opbygning af forsvarrets personelstruktur. Videreførelsen af eksisterende tiltag og iværksættelsen af nye tiltag bør endvidere overvejes i forhold til konjunktursituationen og forventningen til udviklingen i bemandsituationen.

Danske enheder har i de seneste år været deployeret længere væk fra Danmark end tidligere, og der har været flere samtidige større bidrag samt større geografisk spredning end forudset. 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 udsendelsesfrekvens og anden belastning på personel bliver større end forudset. Forsvarskommandoen har vurderet, at en forøgelse af antallet af stillinger inden for specifikke områder er væsentlig for forsvarrets 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. Der bør på denne baggrund afsættes ressourcer til afhjælpning af de beskrevne strukturelle flaskehalse.

Forsvarskommandoen har vurderet, at der for at forbedre indkvarteringen, forsvarrets skydebaner og øvelsespladser samt for at leve op til en del af de skærpede miljøkrav og reducere vedligeholdelseefterslæbet i en kommende femårig forligsperiode bør afsættes i alt ca. 1,2 mia. kr. på etableringsområdet for bl.a. at tilgodese disse merbehov. På denne baggrund bør forsvarrets etableringsområde styrkes. Som grundlag for Forsvarskommandoens vurdering af merbehovet inden for etableringsområdet er forudsat en række dispensationer fra miljøkrav til skydebaner, øvelsespladser mv.

Det bør overvejes at etablere en model for administration af midler til bredere stabiliseringsindsatser, herunder samtænkningstiltag, der kan bidrage til integrationen af militære og civile dele af indsatsen i en samlet strategi i forbindelse med udsendelse af bidrag til internationale operationer.

Forsvarskommandoen har vurderet, at etableringen af en kapacitet til Computer Network Operations og en kapacitet til militær kapacitetsopbygning vil medføre driftsudgifter på i alt ca. 160 mio. kr. årligt. Hertil kommer etableringsudgifter, indledende materielanskaffelser og etablerement på ca. 200 mio. kr.

Forsvarskommandoen har vurderet, at udgifterne til destruktion af forsvarets beholdning af klyngeammunition, som Danmark har forpligtet sig til at gennemføre inden medio 2017, vil andrage op til ca. 300 mio. kr.

De i beretningen 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 konkrete reduktioner, der måtte blive besluttet som led i indgåelse af en ny femårig aftale for forsvaret.

Forsvarskommandoen har vurderet, at den trinvis 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. Reduktionen 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, etablerementsdrift mm. i forhold til udgifterne til en fuldt bemanded struktur.

Afsluttende skal det på kort sigt 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.

# ANBEFALINGER

## Indledning

Dette dokument sammenfatter alle anbefalinger, der er fremkommet gennem kapitel 1-8. Som anført generelt i beretningen anvendes betegnelsen "kort sigt" for perioden 2010-2014 og betegnelsen "længere sigt" for perioden efter 2014.

## Sikkerhedspolitiske anbefalinger

Nedenstående sikkerhedspolitiske anbefalinger er en del af de sikkerhedspolitiske overvejelser i kapitel 1 og er medtaget i deres helhed. Anbefalingerne er sammen med Forsvarets Efterretnings-tjenestes risikovurdering anvendt som grundlag for de efterfølgende kapitler.

- 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 tilstrækkelig 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, både i forhold til de regionale organisationer og i forhold til de enkelte lande, der leverer tropper til operationer i Afrika.
- Operationernes stadig mere komplekse karakter vil stille øgede krav til personellets 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 personalet 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 samtænkingsstruktur 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 suverænitetsåndhævelse 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.
- 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. 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 fredsbesvarende 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.<sup>3</sup>
- Danmark bør arbejde for at imødegå truslen fra masseødelæggelsesvåben og deres fremføringensmidler, 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.

### **Anbefalinger opdelt på emner**

Nedenstående anbefalinger er en sammenfatning af de af Forsvarskommissionen fundne anbefalinger i kapitel 2-8 i beretningen. Anbefalingerne er her emneopdelt og fremkommer derfor i en anden rækkefølge end i beretningen.

#### Forsvarets fremtidige opgaver

- Forsvaret bør kunne løse opgaver inden for det fulde opgavespektrum, gående fra humanitære operationer og ordenshåndhævelse over stabiliseringsopgaver til egentlig væbnet konflikt.

---

<sup>3</sup> Dansk Folkeparti har taget forbehold for anbefalingen vedrørende EU. (Beretningens side 120)

- Forsvaret vil 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 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. Som følge af den forventede udvidelse af trafikmængden og aktivitetsniveauet bør der 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.
- 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 sø- og luftmilitære styrker rede til at gribe ind overfor eventuelle krænkelser af suveræniteten. 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.

ver, såfremt forsvarets kapaciteter ikke er optaget af anden opgaveløsning, og hvor forsvarets kapaciteter er de bedst egnede til løsning af opgaven. Samtidigt bør forsvaret også fremadrettet kunne pålægges at løse sådanne opgaver, hvis forsvarets kapaciteter samfundsmæssigt samlet set er de bedst egnede, og at anvendelse af forsvarets kapaciteter sikrer mod opbygning af dublerende kapaciteter i offentligt regi.

- Forsvarskommissionen anbefaler, at samarbejdet mellem de forskellige aktører i samfundets samlede beredskab, der tidligere blev benævnt "totalforsvaret" fremover benævnes "krise- og katastrofeberedskabet".
- Forsvarskommissionen anbefaler, at lov om forsvarets formål, opgaver og organisation med videre justeres som beskrevet i kapitel 2.

#### Internationale operationer

- Det er Forsvarskommissionens vurdering, at udviklingen peger på, at længerevarende militære operationer vil være reglen snarere end undtagelsen. Det understreger behovet for, at forsvarets operative kapaciteter – i alle værn – samlet set bør være tilstrækkeligt robuste og udholdende til at understøtte et længerevarende 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 eller NATO vilje mv.hvilket bl.a. sikres gennem deltagelse i NATO's udrykningsstyrker.
- 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 samtidigt kunne udsende op til to enheder organiseret som kampgrupper samt et antal mindre bidrag. For kampgruppestrukturerne gælder, at de sammensættes afpasset behovene, 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 samtidigt 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.

se. 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.

- 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. Endeligt stiller bl.a. hensynet til dette forhold store krav til forsvarets operative uddannelse, herunder uddannelse i samarbejdet mellem land-, sø- og luftstyrker.
- Forsvarskommissionen finder, at alle nettomerudgifter relateret til forsvarets internationale engagement, herunder udgifter relaterede til tab og afskrivninger m.v., bør synliggøres i forbindelse med opgørelsen af de nettomerudgifter, der som udgangspunkt inddækkes via finanslovens § 35.
- Forsvarskommissionen finder, at forsvaret bør fokusere på at uddanne sprogofficerer til de konfliktområder, som Danmark er indsat i, samt genoptage uddannelsen i russisk.

- Forsvarskommissionen finder, 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.

### Samtænkning

- Forsvarskommissionen finder, 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.
- Forsvarskommissionen finder, 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.

### Forsvarets overordnede struktur

- Forsvarsforliget 2005-2009 indebar en gennemgribende omstrukturering af forsvaret, så forsvarets operative kapaciteter blev målrettet mod bidrag til internationale operationer og mod bidrag til totalforsvaret. Samtidigt blev forsvarets støttevirksomhed slanket og centraliseret for herved at overføre ressourcer til den operative struktur. Forsvarskommissionen finder, at denne transformation bør videreføres i den kommende periode.

- 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 både et langvarigt engagement og hurtig reaktion i f.eks. en krisesituation. Dette betyder, at forsvaret fortsat bør råde over styrkebidrag på højt beredskab – dvs. 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.
- I forbindelse med udviklingen af forsvarets 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.
- Som følge af indeværende forlig er hovedparten af forsvarets støttestruktur gjort værnssfælles 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 even-

tuelle yderligere muligheder for hensigtsmæssige værnssfælles løsninger bør forfølges, dels i den operative struktur, hvor værnssfælles opgaveløsning bør implementeres hvor det ud fra en samlet vurdering findes hensigtsmæssigt og effektivt.

- Forsvarskommissionen finder, at det på kort sigt bør undersøges, om en yderligere integrering 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.
- Forsvarskommissionen noterer 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.
- 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 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.
- 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.

- 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.
- Det er Forsvarskommissionens vurdering, at konceptet med de funktionelle tjenester bør fastholdes.
- 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.
- Forsvarskommissionen finder, at forsvaret bør fokusere udviklingen inden for bygnings- og etablisementsområdet mod at indhente det konstaterede vedligeholdelseefterslæb samt at etablere tidssvarende indkvarterings-, uddannelses- og øvelsesfaciliteter. Herunder er der 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.
- Finansministeriet har indledt etablering af servicefællesskaber, der betjener flere ministerområder, herunder ét på informatikområdet. På kort sigt finder Forsvarskommissionen, at det bør undersøges, hvorvidt forsvaret skal lade sig betjene af disse servicefællesskaber

- 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.
- 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.
- Forsvarsministeriet har i indeværende forligsperiode analyseret værnenes skolestruktur. Skoleanalysen anbefaler samlet, at der iværksættes etablering af kapacitetscentre i hæren. Forsvarskommissionen noterer sig skoleanalysens anbefaling.
- 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.

#### Værnsfælles kapaciteter

- Ammunitionsrydningskapaciteter efterspørges i nationale såvel 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, herunder bør hærens ingeniørkapacitet på kort sigt styrkes i relation til ammunitionsrydning og imødegåelse af vejsidebomber m.v.
- Forsvarskommissionen finder, at etablering af en dansk kapacitet på C-RAM området (Counter Rockets, Artillery and Mortar) - henset til den igangværende udvikling af koncepter og syste-

mer på området - først bør ske på længere sigt. På kort sigt bør udviklingen på området følges, samtidig med at de allerede iværksatte varslings- og beskyttelsestiltag 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 fordre, 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 missilforsvarskapacitet. Forsvarskommissionen finder, at udviklingen på området bør følges, samtidigt med at forsvaret på kort sigt bør vedligeholde og opbygge viden og ekspertise på området.
- Forsvarskommissionen finder, at der på kort sigt bør oprettes en 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.
- Forsvarskommissionen finder, at forsvarets felthospital på kort sigt – sammen med forsvarets øvrige deployerbare sanitetskapaciteter – bør videreudvikles i en modulær retning. Herved skal sikres, at forsvaret fleksibelt og situationsbestemt kan udsende tidssvarende 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.
- 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.

- Forsvarskommissionen finder, at forsvarets evne til at bidrage til militære kapacitetsopbygningsopgaver skal udbygges, og at forsvaret fremadrettet skal kunne bidrage yderligere til denne type opgaver.
- Forsvarskommissionen finder, at Forsvarets Mediecenter på kort sigt bør udvikles til at kunne bidrage med deployerbare kapaciteter til støtte for udsendte danske bidrag.

### Hærens struktur og kapaciteter

- Det er Forsvarskommissionens opfattelse, at hærens opgaver fremadrettet fortsat ses at være fokuseret omkring internationale operationer.
- 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.
- 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.
- Forsvarskommissionen vurderer, at det forventede operationsmiljø, trusselsniveau og operationstyper fordrer, at alle hærens deployerbare kapaciteter kan virke i både høj- og lavintensive operationer og under alle trusselsniveauer.
- Forsvarskommissionen vurderer, 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 kortrækkende 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-panserværnsmissiler kan nedlægges.
- Hærens evne til at understøtte længerevarende udsendelse af styrkebidrag bør efter Forsvarskommissionens vurdering på kort sigt styrkes. I den forbindelse bør hærens logistiske og ad-

ministrative 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.

### Søværnets struktur og kapaciteter

- Søværnets opgaver ses efter Forsvarskommissionens opfattelse fremadrettet fortsat at være overvågning og suverænitetsbevarelse 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 suverænitets håndhævelse i danske farvande bør udvikles, så indfasningen af moderne enheder og kapaciteter udnyttes til en mere effektiv opgaveløsning. Samtidigt bør marinehjemmeværnets rolle i løsning af disse opgaver styrkes og udvikles. Forsvarskommissionen finder, at det i forbindelse med indfasningen af fartøjer af Diana-klassen på kort sigt bør undersøges, om et antal af de nuværende overvågningsenheder af Flyvefisken-klassen 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 væk 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 marinehjemmeværnets 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 udsen-

delser samt kapaciteten til koncentration af indsatsen i kortere perioder. Endvidere må søværnet forudsættes at skulle bidrage til NATO's reaktionsstyrker.

### Flyveåbnets struktur og kapaciteter

- Flyveåbnets opgaver ses efter Forsvarskommissionens vurdering fremadrettet fortsat at være overvågning og suverænitetshævdelse af det nationale luftrum og interesseområde sideløbende med længerevarende bidrag til internationale operationer. Udover at fokusere på evnen til længerevarende udsendelse af styrkebidrag, bør flyveåbnet 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 både kort og længere sigt skal løses opgaver i form af suverænitetshævdelse af det nationale luftrum samt overvågning af nationalt interesseområde. Det kan i forbindelse med en analyse af den fremtidige opgaveløsning i det arktiske område overvejes også at anvende f.eks. kampfly til lejlighedsvis opgaveløsning i relation til overvågning og suverænitets-hævdelse i og omkring Grønland.
- Sammenfattende vurderer Forsvarskommissionen, at forsvaret fortsat skal opretholde en kampflykapacitet til suverænitets-hævdelse 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 følges.
- 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 længere 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 evt. 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.
- 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 trafikmønstre.
- 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.

#### Hjemmeværnet<sup>4</sup>

- 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

---

<sup>4</sup> Socialistisk Folkeparti har taget forbehold for anbefalingerne vedrørende hjemmeværnet. (Beretningens side 380)

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 forsvaret såvel 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.

- 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 højst 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 materiel

- Forsvarskommissionen finder, at der fremadrettet bør sikres tilstrækkelige ressourcer til driften af det materiel, der indgår i forsvarets struktur.

- Forsvarskommissionen finder, at forsvarets udvikling på kort sigt må tage hensyn til, at forsvarrets 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.

### Værnepligt<sup>5</sup>

- 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 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 – bl.a. set i lyset af forsvarets aktuelle bemandsningsproblemer samt det komplekse og intensive miljø, forsvarets personel forventeligt skal virke i under forsvarets fremadrettede opgaveløsning – fremadrettet bør sikres, at forsvaret har det

---

<sup>5</sup> Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre tager forbehold for teksten vedrørende værnepligt. (Beretningens side 359)

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 værnepligt, mens andre sammenlignelige lande har besluttet at fastholde værnepligten.
- 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. Undersøgelsen bør endvidere behandle forsvarets muligheder for evt. 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 m.v. 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 m.v.

### Personel

- Forsvarskommissionen finder, at de nødvendige tiltag på bemandingsområdet bør iværksættes og videreføres 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 forsvarets fremtidige økonomi.
- 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 inkl. leave i op til to perioder. Samtidigt bør forsvaret udvikle den fleksible tilgang til udsendelsesperioder, så mulighederne for kortere udsendelsesperioder 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.
- Forsvarskommissionen finder, at forsvarets evne til at fastholde især nøglepersonel skal forbedres, og kommissionen finder derfor de planlagte tiltag i relation hertil relevante.
- Forsvarskommissionen finder, at en 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.

- Forsvarskommissionen finder, at princippet om meritering af forsvarets uddannelser til tilsvarende civile uddannelser bør udbredes til den størst mulige del af forsvarets uddannelser. Den fremtidige udvikling af forsvarets uddannelser, herunder en forøget modulopbygning, bør således ske under hensyntagen 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 uddannelsesstilbud. 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. 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 vedr. Omstilling og Kompetenceudvikling under Forsvarskommandoens Hovedsamarbejdsudvalg".
- Forsvarskommissionen finder, at der bør implementeres strukturelle efter- og videreuddannelser for reserveofficerer med henblik på at give reserveofficererne den nødvendige uddannelsesmæssige baggrund for at kunne indgå i løsningen af forsvarets opgaver på flere og relevante niveauer.

- 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.
- Forsvarskommissionen finder, at det bør undersøges, hvorvidt det er muligt at indgå partnerskaber med civile firmaer om eksempelvis periodevis udsendelse af teknisk uddannede eller administrative medarbejdere inden for funktioner, som principielt ikke stiller krav om, at medarbejderen skal være militært uddannet eller bære våben.
- 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.
- 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.
- Forsvarskommissionen finder i lyset af den forventede fortsatte høje intensitet i de internationale operationer, at initiativer i forhold til veteraner er vigtige og bør videreføres og søges udviklet i samarbejde med både de faglige organisationer og andre interesseorganisationer, herunder "De Blå Baretter".
- 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.
- 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 forswarets medarbejdere typisk kan pådrage sig i internationale operationer, og som dermed opnår en særlig ekspertise på området.

- Forsvarskommissionen finder, at resultaterne af projektet om korttidsansættelse af soldater hjemkommet fra internationale operationer bør følges nøje, da det umiddelbart vurderes at udgøre et godt supplement til de allerede iværksatte tiltag for at akklimatisere soldater efter hjemkomst fra internationale operationer.
- 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 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.
- 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.
- Forsvarskommissionen finder, at de igangsatte initiativer med henblik på at forbedre den generelle sundhedstilstand blandt forsvarets medarbejdere skal videreføres.
- Forsvarskommissionen finder, at bestræbelserne på at få akkrediteret forsvarets uddannelser fremover bør søges kædet stærkere sammen med de militære kompetencer.

#### Forsvarets ressourcer

- Forsvarskommissionen finder, at fastlæggelse af den økonomiske ramme for forsvaret i lyset af det 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 forsvarets ordning for 2010-2014.

- 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 inden for materiel-, personel- og etablisementsområdet.
- Forsvarskommissionen finder, at der bør afsættes fornødne ressourcer til forsvarets materiel-drift.
- Forsvarskommissionen finder, at bør afsættes ressourcer til genopbygningen af forsvarets lag-re.
- Forsvarskommissionen finder, at der bør afsættes ressourcer til indkøb af uddannelsesmateriel.
- Forsvarskommandoen har vurderet, at et gennemsnitligt årligt investeringsniveau på ca. 3,0 mia. kr. til større materielanskaffelser i perioden 2010-2014 vil muliggøre den løbende genan-skaffelse af forsvarets eksisterende kapaciteter. Dette investeringsniveau åbner imidlertid ikke mulighed for anskaffelser af eventuelle nye kapaciteter. På denne baggrund finder Forsvars-kommissionen, at det på længere sigt kan overvejes at hæve materielinvesteringsniveauet, så fremt der ønskes anskaffet nye kapaciteter samtidig med, at alle eksisterende kapaciteter be- vares.
- Forsvarskommissionen finder, at der skal øremærkes et beløb på 14 mio. kr. årligt til nye initia- tiver for at støtte udsendt personel med forsørgerforpligtelser over for børn.
- Forsvarskommissionen finder, at iværksættelsen af de personelmæssige tiltag bør prioriteres, således at der sker en hensigtsmæssig opbygning af forsvarets personelstruktur, og at videre- førelsen af eksisterende tiltag og iværksættelsen af nye tiltag bør overvejes i forhold til kon- junktursituationen og forventningen til udviklingen i bemandsingssituationen.
- Forsvarskommissionen finder, at der bør afsættes ressourcer til afhjælpning af strukturelle fla- skehalse ved at udvide strukturen og forøge antallet af stillinger inden for specifikke områder.
- Forsvarskommissionen finder, at forsvarets etablisementsområde bør styrkes.

- Forsvarskommissionen har noteret sig, at der som grundlag for Forsvarskommandoens vurdering af merbehovet inden for etablisementsområdet er forudsat en række dispensationer fra miljøkrav til skydebaner, øvelsespladser m.v.
- Forsvarskommissionen finder, at alle nettomerudgifter relateret til forsvarets internationale engagement, herunder udgifter relateret til tab og afskrivninger m.v., 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 forsvarets men hele statens samlede evne til at gennemføre stabilisering, genopbygning og udviklingsprojekter i konfliktområder styrkes og udbygges. Der bør herunder oprettes en samtænkningsstruktur 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.
- Forsvarskommissionen finder, 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.
- 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 og -nedlæggelser vil selvsagt afhænge af hvilke konkrete reduktioner og nedlæggelser, der måtte blive besluttet som led i indgåelse af en ny femårig aftale for forsvaret.
- Forsvarskommissionen finder, at det på kort sigt skal sikres, at forsvarets tildelte ressourcer udnyttes optimalt imod løsningen af kerneopgaverne. Dette skal dels gennemføres ved en ved-

varende 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.

## **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**