

R. Watt Boolsen:

Hvorfor langtidsplanlægning? - Grundlag for næste forsvarslov

Forsvarets
langtids-
planlægnings-
serie

TEMA-HÆFTE 1

Forsvarets
fremtidige
opgaver?

Den internationale udvikling - udviklingen i det danske samfund

Truslen

Sikkerheds-
politiske mål

Forsvarets
mål

Tillægs-
krav

Restrik-
tioner

Hvilke
strukturer
kan løse
opgaverne?

Forsvarets funktioner og delfunktioner

Strukturidéer

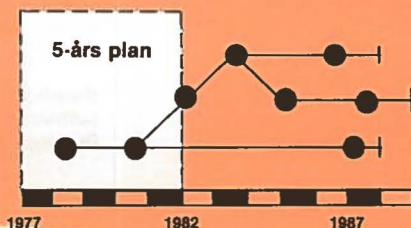
Struktureksempler

Vurdering og
justering af
struktur-
eksempler

Strukturelementer

Hvorledes
kan
strukturene
realiseres?

5-års plan



B

D

F

Alternative
strukturer

Forsvarets langtidsplanlægnings-serie udgives af forsvarsministeriet.

Hensigten er at fremlægge alsidig information om det grundlag, hvorpå forsvarsministeriet fremstiller forslaget til en kommende forsvarsordning.

R. Watt Boolsen:

Hvorfor langtidsplanlægning? — Grundlag for næste forsvarslov

1. oplag: 10.000 eksemplarer, november 1979

2. oplag: 5.000 eksemplarer, februar 1980

Sat med Journal Roman 11 pt. medium

af Saga-Data ApS

Layout: Verner Jørgensen

Tryk: Visoprint as, grafisk produktion

Redaktion: R. Watt Boolsen, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste

Hæftet kan rekvireres gennem Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, Trommesalen 4, 1614 København V. Tlf. (01) 11 45 11.

R. Watt Boolsen:

**Hvorfor
langtidsplanlægning?
- Grundlag for næste
forsvarslov**

Forsvarsministeriet
1980

Indholdsfortegnelse

Forord	3	3.3. Fase 3: Alternativer til dagens forsvar	12
1. Derfor planlægning	5	Fra 0-3%	13
1.1. Forsvarets planlæg- ningssystem	5	3.4. Fase 4: Det politiske oplæg	13
2. Planlægningsarbejdet	8	4. Konsekvenserne af fase 1-3- resultaterne	14
2.1. Den langsigtede plan- lægning	9	4.1. Nytænkning	14
Opgaverne	9	4.2. Et balanceret forsvar .	15
Hvilke strukturer? ...	9	4.3. Økonomisk-politiske overvejelser	16
Policy-beslutninger ..	9	5. Forsvarets langtidsplanlæg- nings-serie	17
2.2. Perspektivplanrede- gørelsen 1977-92	10	5.1. Langtidsplanlægnings- serien i oversigt	17
3. Den igangværende langtids- planlægning	12	5.2. De enkelte hæfters indhold	18
3.1. Fase 1: Status pr. 1/4- 81	12	5.3. Serien "Forsvaret i samfundet"	23
3.2. Fase 2: Omkostnings- beregninger 1981-89 .	12		

Forord

Forsvaret er et følsomt område — politisk, økonomisk, befolkningsmæssigt, etisk, historisk o.s.v. Det har i Danmark som andre steder været kastebold indenrigspolitisk, men har jo nok så stærke bånd til udenrigs- og sikkerhedspolitik, og i lande med højt beredskab og våbenproduktion er det en faktor i den økonomiske politik og i beskæftigelsen.

Forsvaret berører på en eller flere måder os alle, ikke bare den del, der i kraft af værnepligten indkaldes, og den del der har sit levebrød i forsvaret, men hver enkelt der føler en eller anden grad af sikkerhed (eller mangel på samme) forbundet med tilstedeværelsen af et forsvar. Et forsvar i et demokrati er med til at forsvare dette demokrati mod angribere udefra — det bidrager til at hævede landets suverænitæt.

Forsvarsordninger eller -love påkalder sig naturligvis interesse. Afgørelserne træffes i folketinget. Vi har haft 4-årige forsvarsforlig gennem mange år, hvor enten sikkerhedsmæssige ændringer har fundet sted eller hvor justeringer på det eksisterende grundlag er



foretaget, men den store folkelige indsigt i forsvarslovenes forudsætninger og udviklinger har vel sjældent været til stede. Af mange opfattes forsvaret som et forholdsvis lukket område og iøvrigt fagligt og teknologisk m.v. så kompliceret, at lægmand ikke kan eller har lyst til at snakke med.

Man kan altså med rette hævde, at en forsvarsdebat for ofte har savnet den fornødne bredde. En årsag hertil kan meget vel være savnet af et debatgrundlag. Her-

med tænkes især på resultatet af grundige undersøgelser af forhold som Danmarks sikkerhedspolitiske situation, den trussel der latent måtte være til stede, forsvarrets hovedopgaver, våbentechnologien, samarbejdet i den forsvarsalliance, Danmark er medlem af, udviklingen i forsvarøkonomien, afhængigheden af magtkonstellationerne i verden, landets strategiske position som Østersø-land og gennemsejlingsfarvand til Atlanten o.s.v. o.s.v.

Som forberedelse til den forsvarsordning, der pr. 1/4-81 skal afløse den ordning, vi har haft siden 1973 (og ikke ændret ved forliget i 1977), har forsaret gennemført et undersøgelses- og planlægningsarbejde, der vist er uden sidestykke på dette felt.

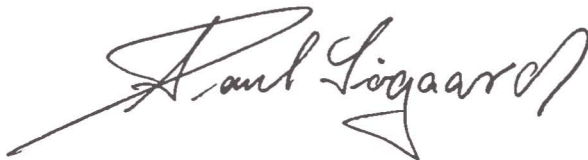
Om dette arbejde fortæller på de følgende sider. Der vil i kommende hæfter i "Forsvarets langtidspanlægnings-serie" blive gjort rede for de væsentligste af de områder, som planlægningen har beskæftiget sig med. Hensigten er

at give et så bredt grundlag for en kommende debat om 80'ernes forsvar, at denne debat kan blive så meningsfuld som nøgtern information og dokumentation nu engang kan bidrage til.

Forsvaret angår os alle indtil det livsvigtige, og derfor bør kundskaber, overvejelser og holdninger ikke være begrænset til en lille flok af politikere, fagmilitære og embedsmænd. Beslutningsgrundlaget må ud til debat i brede kredse.

Emnet er så betydningsfuldt og iøvrigt så gennemarbejdet, at det tåler en dybtgående behandling og en nærgående interesse fra enhver, der måtte være optaget af det — uanset ideologiske og andre holdningsmæssige ståsteder. Spørgsmålet er ikke kun "hvad koster det?" eller "hvor meget er nok?" Sikkerheds- og forsvarspolitik har langt større betydning og rækkevidde.

Dette og de følgende hæfter skulle gerne bidrage til at skabe forståelse herfor.



Poul Søgaard
forsvarsminister

1. Derfor planlægning

En let og bekvem måde at lave den næste forsvarsordning på vil være at lappe lidt på den gældende ordning og køre videre 4 år til. Men det vil ikke være rigtigt at gøre sådan, fordi der er problemer i den gældende ordning, som kræver løsning — og man skubber derfor blot problemerne foran sig og skaber utilfredshed, om ikke utroværdighed.

Dertil kommer, at en nærmere undersøgelse af påståede problemer kan afsløre deres størrelse og sammenhæng og give baggrund for mere rationelle løsninger.

Derfor er undersøgelser og planlægning nødvendig.

Med udgangspunkt i centraladministrationens planlægningsvirksomhed kan man sige, at hovedopgaven for forsvarsministeriets planlægning er *at forberede en ny eller ændret forsvarspolitik*. Man kan også sige, at opgaven er *at bidrage til at skabe, formulere og belyse politiske spørgsmål og hensigter vedrørende forsvarets udvikling på længere sigt*.

Planlægningen skal altså bidrage til en bedre og mere systematisk forberedelse af de beslutnin-

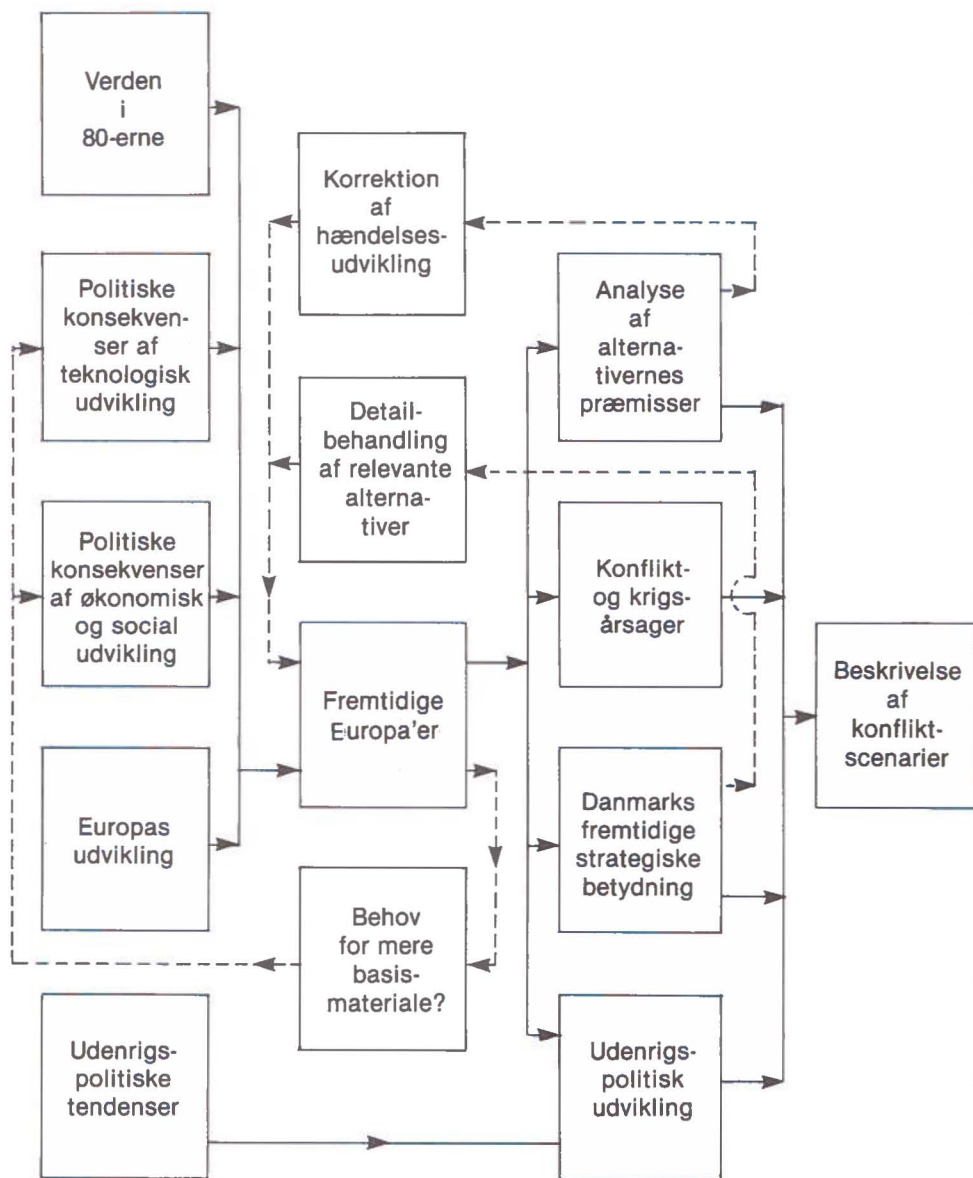
ger og dispositioner, som træffes i folketinget, på regeringsplan og i forsvarsministeriet i henseende til forsvarets fremtidige udvikling. Planlægningen skal helst muliggøre et valg mellem forskellige alternativer og fortløbende belysning af nye beslutningssituationer under hensyn til økonomiske og andre konsekvenser.

1.1. Forsvarets planlægningssystem

Af bestemmelserne for det planlægningssystem — der blev fastsat af forsvarskommandoen i 1972 og senere godkendt til også at omfatte forsvarsministeriets planlægningsvirksomhed — fremgår bl.a., at planlægningen er et middel til at

- forbedre folketingets og regeringens muligheder for at afveje mellem tildeling af ressourcer til forsvaret og til andre samfundsformål og herunder at træffe beslutninger om forsvarets mål, størrelse og struktur,
- forbedre ministeriets og forsvarskommandoens muligheder for at træffe beslutninger,

*Eksempel på praktisk fremgangsmåde
ved udarbejdelse af konfliktscenarier*



der giver den bedst mulige fordeling og udnyttelse af de tildelte ressourcer,

- forøge mulighederne for at omsætte ledelsens beslutninger i hensigtsmæssige planer og direktiver med forskellige tidsrammer,
- forbedre mulighederne for planernes realisering og herunder sikre kontrolforanstaltninger, der samtidig skal bidrage til en

løbende tilpasning af planlægningen.

Der er for så vidt intet overraskende i disse bestemmelser, men det betydningsfulde er, at man ved at gennemføre det store planlægningsprojekt virkelig har forsøgt at leve op til disse bestemmelser, således at *der er tilvejebragt forudsætninger for de politiske beslutninger om udviklingen af 80'ernes forsvar.*

2. Planlægningsarbejdet

Et systematisk arbejde med overordnet planlægning inden for forsvaret begyndte i 1970. Fremgangsmåden er sammenfattet i det, der har fået betegnelsen *Forsvarets planlægningssystem*, hvis formåls-bestemmelser er nævnt foran.

I planlægningssystemet arbejder man med 4 hovedelementer, nemlig

1) *5-års-planlægning*, der sigter på at beskrive forsvarets udvikling på alle væsentlige områder i en 5-års-periode, herunder også midler til investering og drift. Planen behandler år for år aktiviteterne og ressourceforbruget dels for hele forsvaret og dels opdelt på de enkelte værn og andre væsentlige bestanddele.

Hensigten er at få overblik over mål og midler og sammenhængen mellem dem. Efter indgåelsen af et forsvarsforlig er der her i princippet tale om en slags handlingsprogram for allerede truffede beslutninger derved, at 5-års-planen for hvert år forlænges med 1 år — og justeres.

2) *perspektivplanlægning*, der skal afdække dels langsigtede mu-

ligheder og behov, dels langsigtede konsekvenser af umiddelbart forestående beslutninger, og det vil sige 15-20 år frem i tiden.

Grundlaget er analyser af internationale og nationale udviklingstendenser på især sikkerhedspolitiske, tekniske og økonomiske områder. Med dem som udgangspunkt prøver man at beskrive de vilkår, forsvaret skal virke under i fremtiden; man ser på de trusler, forsvaret kan stå overfor og de midler, samfundet skønnes at kunne stille til rådighed. Og så kortlægges de opgaver, som forsvaret må antages at skulle løse i fred og krig. Den grundlæggende ide er at sætte spørgsmålstejn ved det bestående.

3) *systemplanlægning*, der skal sammenkoble 5-års-planlægningen og perspektivplanlægningen. 5-års-planlægningen kan f.eks. fortælle, at et våbensystem skal udgå, fordi det forældes eller slides op. Ser man herefter på kravene til fremtidige våbens effekt, virkeområde, anskaffelses- og driftssum etc., er man inde i en systemplan, der indeholder forskellige våbenafsløsningsmulighe-

der med tilhørende konsekvenser for penge, personel, uddannelse o.s.v.

4) *gennemførelse og kontrol*. De lagte planer er naturligvis forudsætningen for at beslutninger kan tages. En beslutning om en 5-års-plans gennemførelse betyder, at noget konkret udføres. Dette konkrete skal kontrolleres gennem systematisk rapportering, resultatbedømmelse, ressourceforbrug etc., ligesom afvigelser fra den lagte plan må med. Det er et feed-back- (eller tilbagemeldings)system, hvis resultater og informationer skal nyttiggøres, alt mens 5-års-planerne ruller og perspektiv- og systemplanlægningerne er under udvikling.

2.1. Den langsigtede planlægning

Den beskrevne planlægning er omfattende og kompliceret. Den giver grundlag for et væld af teoretiske løsninger på spørgsmålet om, hvordan et dansk forsvar skal se ud nu og et antal år frem, under forskellige tænkte vilkår.

Perspektivplanlægningssystemet er en slags fremtids-studiemodel. Det er delt i 3 dele.

Opgaverne

1. del hedder: *Forsvarets fremtidige opgaver?* Denne del skal tilvejebringe det grundlag, som forslagene til en forsvarsordning i sidste ende skal bygge på.

Indholdet er en beskrivelse af

udviklingen dels i omverdenen og dels i det danske samfund. I lyset heraf skal ses både landets sikkerhedspolitiske mål og forsvarets formål.

Truslen mod Danmark skal vurderes på den beskrevne internationale og nationale basis. Andre forhold vedrører f.eks. efterretningstjeneste, beredskab, fiskeriinspektion og samvirke med det øvrige totalforsvar. Endelig er der rammerne for planlægningen (budget, personel, kampmidler m.v.).

Hvilke strukturer?

2. del hedder: *Hvilke strukturer kan løse opgaverne?* Hermed menes, hvilke former for forsvar eller sammensætninger af forsvar kan anvendes.

Med udgangspunkt i bl.a. trusselsmodellerne opstilles et antal ideer om forsvarets fremtidige virke og sammensætning, og de resulterer i eksempler på egentlige forsvarsorganisationer (struktur-eksempler). Disse vurderes og afprøves ved hjælp af krise- og krigsforløbsstudier, og forskellige ressourcebehov undersøges.

Derved fremstilles et antal forslag til forsvarets udseende.

Policy-beslutninger

3. del hedder: *Hvorledes kan strukturerne realiseres?* Her drejer det sig om at undersøge, hvorledes forslagene kan føres ud i li-

vet — alt med udgangspunkt i dagens forsvar, den såkaldte "styrkemålsarv". Der er således tale om en art policybeslutninger, foretaget af planlæggerne og interessenterne på forskellige niveauer (forsvarsledelse, centraladministration og politikere).

Sammenfattende kan man om perspektivplanlægning sige, at den sigter mod at klarlægge de elementer, der indgår i den militære organisation, og på en sådan måde, at organisationen kan tilpasses det omgivende miljø.

2.2. Perspektivplanredegørelsen 1977-92

Planlægningen startede som nævnt i 1970, og forsvarsministeriet udsendte i 1974 et "Direktiv for udarbejdelse af perspektivplan for forsvaret 1977-92".

Hovedlinjerne i direktivet var følgende:

Formålet var at vurdere de opgaver, som forsvaret kunne blive stillet overfor 15-20 år frem i tiden og derefter at tegne de forsvarsstrukturer, der var en konsekvens heraf.

Forudsætningerne var, at svaret fortsat — som et led i sikkerhedspolitikken — skulle være med til at forebygge krig, hævde Danmarks integritet og bevare dets suverænitet. Forsvaret skulle endvidere deltage i FNs fredsbevarende opgaver samt iøvrigt i hensigtsmæssigt omfang i andre

samfundsopgaver end de sikkerhedspolitiske.

Der skulle udarbejdes et antal *trusselsmodeller* (eller sikkerhedspolitiske hændelsesforløb), som har at gøre med dansk område. De skulle danne grundlag for forslag til forskellige former for forsvar (forsvarsstrukturer).

Forsvarsstrukturerne skulle hver især være af en sådan art, at en mulig modstander ville afstå fra angreb eller trusler herom. Det indebar også, at et angreb i givet fald kunne kontrolleres og bringes til ophør med bistand fra NATO.

Forsvarets våben, hurtighed, overvågningskapacitet m.v. skulle have en sådan kvalitet, at disse elementer tilsammen kunne indgå med vægt i regeringens krisebehandling. Forsvaret skulle således kunne konstatere og afvise krænkelse af landets område, varsle om forberedelse til angreb, kunne modtage allierede styrker og samarbejde med dem samt samvirke med øvrige dele af totalforsvaret.

Opstilling, vurdering, udvælgelse og justering af forsvarsstrukturer og ikke mindst bedømmelsen af strukturernes realisering blev der givet en række principper for, og der blev lagt vægt på fremstillingen af de økonomiske og personel-mæssige konsekvenser af den ene eller anden struktur.

Også forsvarets civile opgaver i

fredstid (katastrofehjælp, redning, eftersøgning, overvågning etc.) og omkostningerne herved skulle belyses.

Forsvarskommandoen afsluttede i 1977 sin perspektivplanrede-

gørelse ved aflevering af en omfattende betænkning, der går ind på — og analyserer — alle de punkter, der er nævnt ovenfor fra direktivet. Redegørelsen dannede basis for det videre arbejde.

3. Den igangværende langtidsplanlægning

Da forsvarsordningen af 1973 blev videreført ved forliget i 1977, var det oplagt, at forsvarsministeriets planlægning måtte koncentreres om tiden efter 1981, når 1977-ordningen udløb. Arbejdet forbedredes i en nyoprettet planlægningsenhed, hvilket førte til, at en projektledelse med sekretariat oprettedes i 1977 i forsvarsministeriet. Dens arbejdsgrundlag var Perspektivplanredegørelsen 1977-92. Den tog fat på planlægningens 4 faser og fordelte arbejdet på forsvarskommandoen, forsvarrets efterretningstjeneste og hjemmemevænet.

3.1. Fase 1: Status pr. 1/4-81

Planlægningens fase 1 har drejet sig om at beskrive hele forsvarets forventede status pr. 1/4-81, altså på tærskelen til den næste forsvarsordning — alt set i forhold til de nugældende styrkemål og de fastsatte normer for organisation, opgaver og aktiviteter. Man har særlig interesseret sig for de mangler, der er opstået i 1977-78-perioden på grund af budgetmæssige efterslæb, den teknolo-

giske udvikling og nye, uforudsete udgiftsområder.

Dette arbejde er færdiggjort af forsvarskommandoen og hjemmemevænet.

3.2. Fase 2: Omkostningsberegninger 1981-89

Opgaven i fase 2 har været at beregne, hvad forsvaret vil koste, hvis man for 9-året 1981-89 fortsætter den gældende ordning, d. v.s. fastholder og udfylder de mål og de normer, som gælder i dag. Med i beregningerne er taget, hvad det koster at følge de anbefalinger eller forslag, der er kommet fra NATO i dets langtids-forsvarsplanlægning (Long Term Defence Planning). De modtagne NATO-forslag sigter på at styrke forsvarrets effekt i 80'erne.

Også dette arbejde — som er en militærfaglig vurdering ligesom i fase 1 — er færdiggjort af forsvarskommandoen og hjemmemevænet.

3.3. Fase 3: Alternativer til dagens forsvar

Fase 3 drejer sig om — stadig på basis af den forventede status for

forsvaret pr. 1/4-81 (altså fase 1's beregninger) — at fremstille nogle alternative forslag til løsning af de operative opgaver, der påhviler forsvaret, efterretningstjenesten og hjemmeværnet. Forslagene skal indeholde vurderinger af omkostninger og forsvarseffekt, og de skal beskæftige sig med de nævnte forsvarsorganers funktioner, det enkelte organs sammensætning — og også her fremstille alternativer til eksisterende ordninger.

Det væsentlige ved fase 3-arbejdet er vurderingen af den handlefrihed eller det råderum, som status pr. 1/4-81 giver beslutningstagerne — i sidste ende folketinget — med hensyn til udviklingsmulighederne fremefter. Begrænsningen af handlefriheden ligger bl.a. i de langsigtede forpligtelser, som forsvaret har påtaget sig ved køb af materiel (f. eks. kampvogne og fly) over en årrække og dette materiels vedligeholdelse og levetid.

Fra 0-3%

I fase 3 har der for forsvarskommandoens vedkommende været arbejdet med 3 løsningsmuligheder indenfor 3 økonomiske rammer, nemlig

1) en såkaldt 0-løsning (d.v.s. ingen budgetmæssig stigning),

2) en løsning med budgetstigning på 1 1/2% pr. år,

3) en løsning med en 3% stigning pr. år.

Fase 3-rapporten var færdig d. 31/7-79, og der ventes en offentliggørelse af dens hovedindhold medio november 1979. Som det også gælder resultaterne af fase 1- og fase 2-arbejdet, er fase 3-rapporten i planlægningsmæssig henseende en "mellemregning".

3.4. Fase 4: Det politiske oplæg

I fase 4 afsluttes forberedelserne med forsvarsministeriets udarbejdelse af det lovforslag, der ventes at foreligge med udgangen af 1979. Det vil være regeringens oplæg til 80'ernes forsvarsordning — altså basis for de politiske forhandlinger. Indholdet vil være et forslag til principielle ændringer af forsvarets udseende, en beregning af omkostninger og en vurdering af forsvarets evne til at løse pålagte opgaver — alt udarbejdet på grundlag af forsvarsministeriets anvendelse og vægtning af de informationer, som er indhentet under hele det forudgående analyse- og planlægningsarbejde.

4. Konsekvenserne af fase 1-3-resultaterne

De økonomiske konsekvenser af redegørelserne fra forsvarskommandoen og hjemmeværnet vil vel i sidste ende være afgørende for den politiske stillingtagen, og ingen kan være i tvivl om, at de store udgiftsstigninger, som fase 1- og 2-vurderingerne har afdækket (også ud over prisudvikling og et fælles NATO-ønske om en 3% årlig reel budgetudvikling), vil frembyde politiske problemer.

4.1. Nytaenkning

Derfor er det nødvendigt — således som det er tilstræbt med fase 3 og især fase 4 — at udarbejde alternative koordinerede forslag.

Der er mange vanskeligheder — også af psykologisk art — forbundet med at tænke, planlægge og handle alternativt. Det gælder enhver stor organisation og derfor også forsvaret. Men processen må anses for at være nødvendig, og udstrakt information herom som oplæg til debat er konsekvensen.

Forsvarets langtidspanlægnings-serie vil i kommende hæfter lægge op til denne debat. Her

skal en problemstilling blot antydes i følgende spørgsmål:

Hvordan skal vi få maksimalt udbytte af vore egne forsvarsressourcer og den forsvarsalliance, vi er medlem af?

Elementer heri er sådanne ting som en høj grad af national varslingssevne, et forsvar der — sammen med de ikke-danske BAL-TAP-styrker*) — sikrer en afbalanceret forsvarsstyrke, en udviklet evne til at modtage, støtte og samarbejde med forstærkninger udefra i spændingsperioder og krig. Dette sidste indebærer bl.a. overvejelser om faciliteter til oplagring af tungt udstyr og forsyninger og om forbedringer af nærforsvar og af luftforsvar, af havne

*) BAL-TAP er en forkortelse af Baltic Approaches, der kan oversættes ved "tilgangsvejene til Østersøen". Hovedkvarteret BAL-TAP ligger i Karup i Jylland; det kaldes også Enhedskommandoen for den sydlige del af NATOs Nordkommando (eller "Østersøkommandoen"). Området er Danmark og Slesvig-Holsten, mens Nordkommandoen — med hovedkvarter i Kolsås ved Oslo — omfatter Norge, Danmark og Slesvig-Holsten.

og flyvepladser. Man må endvidere beskæftige sig med samarbejdet mellem værnene, deres opgavefordeling og våbensystemmæssige sammensætning.

Altså tænkning, planlægning og handling *på tværs* af traditionelle værns- og forvaltningsgrænser.

4.2. Et balanceret forsvar

Forsvarsminister Poul Søgaard har i en artikel i "Hæren 1978" skrevet følgende om et balanceret forsvar:

"Gennem den langtidsplanlægning, ministeriet har iværksat, ønsker jeg, at man anskuer begrebet balance i bl.a. følgende dimensioner — og gerne fritaget for den traditionelle værnslance-problematik.

For det første skal vi have en holdbar balance mellem de resourcer, der afsættes til forsvaret og til andre samfundsvigtige formål.

For det andet ønskes det, at forsvarets egen sammensætning afbalanceres i en *helhedsramme*. Det betyder, at man skal undersøge mulighederne for at anvende budgettet sådan, at vi opnår størst muligt udbytte af det forsvar af BALTAP-området, som vi har skabt gennem vort integrerede samarbejde med vore allierede. At søge vort forsvar afbalanceret i en allieret i stedet for en rent national sammenhæng vil utvivl-

somt rejse såvel politiske som rent militærfaglige problemer, som det kræver utraditionel tænkning at løse, fordi vi derved rører ved etablerede forestillinger om suveræniteten og om hvert værns harmoniske sammensætning. Men det er problemer, som også vi må og skal have frem i lyset. Det er simpelthen bydende nødvendigt, at vi formår at præcisere, sammenholde og afbalancere vore suverænitetsmæssige og militærfaglige ambitioner med den betalingsevne og -vilje, der kan skabes flertal for. For en småstat som vor er det vel til syvende og sidst også den egentlige mening med at være et fuldhjertet NATO-medlem.

For det tredje skal der opnås en balance mellem de våbensystemer, vi har eller vil anskaffe, og de forudsætninger, som skal opfyldes, for at våbnene kan bruges til den størst mulige forsvarsindsats, hvis behovet opstår. Til sådanne forudsætninger hører bl. a. fornødne beholdninger af ammunition og andre forsyninger samt et velmotiveret og veluddannet personel til betjening af våben og materiel.

For det fjerde bør der søges en balance mellem vore egentlige kampenheder, de såkaldte "spidse enheder" under hensyntagen til en størst mulig udnyttelse af vort højt udviklede civile samfunds evne til at præstere serviceydelser i fred og krig. Vi er

nået langt på dette felt, f.eks. i brug af civile skibsværfter og i udnyttelse af civile motorkøretøjer og faciliteter i krigstid.

Men vi må fortsætte bestræbelserne på i denne henseende at skræddersy vort forsvar til danske forhold og til de opgaver og vilkår, der kan forudses. Bør vi ikke i endnu højere grad end førhen se på mulige konsekvenser af forskelle i opgaver og betingelser på Sjælland og i Jylland? Og her er vi jo heldigvis begunstiget af den omstændighed, at vi som en lille nation uden territoriale ambitioner ikke har behov for at organisere forsvaret som et selvforsynende ekspeditionskorps i lighed med dem, vore NATO-allierede vil hjælpe os med, hvis vi trues eller angribes.

For det femte ønsker vi en hensigtsmæssig balance mellem de ressourcer, vi bruger til varslingsgivende foranstaltninger, til det stående beredskab, til mobiliseringsstyrkerne og til foranstaltninger til rettidig modtagelse og udnyttelse af eksterne forstærkninger.”

4.3. Økonomisk-politiske overvejelser

Langtidsplanlægningen har — fordi den har været systematisk, grundig og omfattende — for første gang skabt et samlet overblik over de økonomiske og organisatoriske sammenhænge og konsekvenser af den målsætning og kurs, som forsvaret hidtil har haft.

Fase 1 og 2 har vist, hvad det ud fra et rent militærfagligt synspunkt vil koste at videreføre den nugældende ordning, sammen med at efterslæb indhentes, styrkemål ajourføres i lyset af den teknologiske udvikling og NATO-anbefalinger følges. Udgiftsberegninger godtgør, at der kan blive tale om udvidelse af den nuværende bevilningsramme med ca. 70%.

Noget sådant kan der ikke ventes politisk flertal for, og derfor søger fase 3- og fase 4-arbejdet nye veje mod en ordning, hvor mål og midler passer sammen. Det er her nytænkningen — principielt frigjort fra den eksisterende forsvarsordning — skal sætte ind.

5. Forsvarets langtidsplanlægnings-serie

Som nævnt et par steder i det foregående er der planlagt et antal hæfter indenfor den emnekreds, som langtidsplanlægningen beskæftiger sig med.

Forsvaret ønsker gennem information om de overvejelser og forslag, der indgår i denne planlægning, at bidrage til en meningsfyldt debat omkring 80'ernes forsvaret. Emnet er stort, omfattende og i noget omfang kompliceret, men både den, der allerede er interesseret i stoffet og den, der kan blive det, har brug for saglig oplysning for at have grundlag for en mening om både helhed og detaljer.

Hæfterne vil forsøge at give både noget om helheden og noget om flere af dens sider. Hvert hæfte vil ud fra sit indhold forsøge at give en indsigt i forsvaret, gennem information om en detalje — stor eller lille, men vigtig — i den forsvars- og sikkerhedspolitiske sammenhæng.

Der er nedenfor en oversigt over ialt 11 hæfter, som vil udkomme, efterhånden som de bliver færdige — og altså ikke nødvendigvis i den systematiske rækkefølge, de er stillet op i. Det kan tænkes, at der tilføjes et hæfte eller to, hvis f.eks. diskussionen om den kommende forsvarsordning motiverer det.

Efter hæfte-oversigten følger en kort indholdsgennemgang af hvert hæfte, således at læseren kan se, hvor der kan hentes stof til uddybning af det, der er berørt i nærværende gennemgang af langtidsplanlægningen.

Endelig følger en liste over hæfterne i serien "Forsvaret i samfundet".

5.1. Langtidsplanlægnings-serien i oversigt

5.1. Langtidsplanlægnings-serien i oversigt

Hæfterne vil alle udkomme under forfatternavn. Nogle af dem vil foreligge i 1979 og resten i første halvår af 1980.

a) Planlægning og status

Tema-hæfte 1: Hvorfor langtidsplanlægning? — Grundlag for næste forsvarslov

2: Forsvaret i den politiske beslutningsproces

b) Forsvaret og omverdenen

Tema-hæfte 3: Det internationale miljø — og Danmark

4: Militær efterretningsvirksomhed som led i krisestyring

5: NATO-forstærkninger og infrastruktur

c) Forsvar og totalforsvar

Tema-hæfte 6: Militær uddannelse og krigsvilkår

7: Forsvarets opgaver i det civile samfund

8: Vort sårbare samfund og det totale forsvar

9: Hjemmeværnet = dansk forsvarsvilje

10: Våbenteknologi, økonomi og beskæftigelse

d) Sammenfatning

Tema-hæfte 11: Et troværdigt forsvar i 80'erne — den næste forsvarsordning

5.2. De enkelte hæfters indhold Hvorfor langtidsplanlægning? — Grundlag for næste forsvarslov

Se indholdsfortegnelsen i nærværende hæfte.

Forsvaret i den politiske beslutningsproces

Forsvaret har tidligere været kastebold på indenrigspolitisk plan mellem politiske partier eller konstellationer, og dette vilkår har betydning for forsvarets situation — også i dag.

Hæftet definerer forsvarspolitik og dets berøring med udenrigs- og sikkerhedspolitik. Nogle forsvarspolitiske hovedproblemstillinger fremlægges, omfattende sådanne forhold som forsvarets

samfundsmæssige prioritering, den sikkerhedspolitiske koordinering samt selve forsvarets udseende (sammensætning, personel, materiel og ledelse).

De forsvarspolitiske aktører er regeringsapparatets organer (regering, forsvarsminister og -ministerium samt udenrigsministeriet). Deres roller og interesser belyses. Hertil kommer hele det parlamentariske system med folketing og politiske partier. Endelig hører også forsvaret og dets egne interesseorganisationer med i dette billede foruden pressen og den offentlige opinion.

Sluttelig belyses dansk forsvarspolitisk historie i hovedtræk fra 1870 til dato.

Det internationale miljø — og Danmark

Danmark er — som alle andre lande — afhængigt eller påvirket af, hvad der foregår i dets nærområde, men iøvrigt også i fjernere dele af verden. En sikkerhedspolitik er baseret på en række vurderinger, der omfatter allianceforhold, geografisk placering, militærstrategisk position, handelspolitiske forhold, magtkonstellationer både i nærområdet og i verden iøvrigt, u-landsproblemer, ideologiske modsætningsforhold o.s.v. o.s.v. — samt naturligvis militær kapacitet, overvågning, varselsevne og suverænitetshævdelse.

Det omfattende emne behandles i store hovedlinjer.

Således ses på Danmark i forhold til de store magter, den politiske og militære geografi og omverdenens omskiftelighed. Endvidere på befolknings-, råvare- og energiproblemer, på samfundet og de politiske minoriteter, herunder udjævningen af ideologierne. Magtbalancen diskuteres, den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik i østersøområdet gennemgås og endelig behandles den nordiske balance, problemerne i Nordatlanten (Grønland, Færøerne) og de mulige trusler mod Danmark.

Militær efterretningsvirksomhed som led i krisestyring

Formålet med den militære efterretningsvirksomhed er at give sådanne informationer om, hvad der foregår i et lands nærmere eller fjernere områder, at der kan gives varsel om optrækkende kriser eller truende situationer, så at landets regering kan træffe passende foranstaltninger til imødegåelse, herunder indsættelse af forsvaret eller dele deraf.

Indhentning, vurdering og bearbejdelse af informationerne og deres forelæggelse for den eller de kompetente myndigheder er en andel af sikkerhedspolitikens grundlag, og hæftet redegør for dette.

Den indbyrdes afhængighed,

som bliver stadig større mellem verdens lande, betyder også, at kriser, spændingssituationer og krige kan få indflydelse langt borte fra selve situationens brændpunkt. Man kan blot tænke på opstanden i Ungarn, Berlinblokaden, oliekrisen, Mellemøstkrigene og situationen i Iran. De enkelte lande — og også Danmark — har opbygget et instrument til styring af opståede kriser. Den danske krisestyrings apparat omtales i hovedtræk.

Til krisestyring hører et stort og pålideligt informationsindhentningsapparat samt kapacitet til at vurdere informationerne, ikke mindst i det såkaldte "grå niveau". Krisestyring er i sig selv fredsbevarende derved, at hensigten er forhindring af en eskalation af en farlig situation.

Forsvarets beredskab, hurtighed og tilstedeværelse på væsentlige poster er en andel af krisestyringen.

Hæftet giver endelig et eksempel på en krisesituation og belyser den udvikling og de foranstaltninger, som tages i anvendelse af de offentlige organer, der har et ansvar i en krise.

NATO-forstærkninger og infrastruktur

Siden Danmarks indtræden i NATO har spørgsmålet om alliancens involvering i det direkte forsvaret af Danmark været aktuelt —

og det i stigende grad i de senere år.

Forstærkninger og de nødvendige forberedelser til modtagelse af sådanne spiller en væsentlig rolle i den gældende forsvarsplanlægning — og betydningen heraf vil næppe mindskes i kommende ordninger.

Det vil være nødvendigt at ansøge forholdene under en BAL-TAP-synsvinkel, altså under hensyntagen til det nære samarbejde mellem danske og tyske forsvarsbestræbelser i Østersøområdet. Ligeledes må man pege på sammenhængen mellem forstærkningsspørgsmålet og hele krisestyringsproblematikken for derved at illustrere de to hoveddimensioner i forstærkningspolitikken, nemlig den politiske og den militære dimension, idet forstærkninger må indgå i overvejelserne omkring såvel afskrækkelse/troværdighed som det egentlige forsvaret af Danmark.

Sagen drejer sig videre om vore allieredes evne og vilje til at sende forstærkninger. Det er spørgsmålet om tilstrækkelige og egnede styrker, og om de i givet fald kan nå frem i tide.

Heri indgår længden af det varsel, der vil foreligge før en krise eller konfliktsituation bryder ud. Men af betydning er ligeledes, hvorledes vi kan modtage og underbringe forstærkningerne og deres materiel — altså hvad vi har

af havne, flyvepladser, transportmidler, beskyttelsesevne, depoter o.s.v.

Militær uddannelse og krigsvilkår

Den militære uddannelse dækker eller berører en væsentlig del af forsvarets aktiviteter i fredstid. Med de betydelige ressourcer, som anvendes på dette område, virker forsvaret i det daglige arbejde på en vis måde som en stor uddannelsesinstitution.

Formålet med den militære uddannelse er først og fremmest at gøre forsvaret egnet til at løse sine opgaver i krig. Hvis ikke forsvaret magter denne uddannelsesopgave, og hvis en potentiel modstander ikke mener, at forsvaret magter det, vil forsvaret ikke bidrage til krigsforebyggelsen.

Styrende for hvilket mål der skal sættes for uddannelsen, må således være de opgaver, som forsvaret må forudses at skulle løse i tilfælde af krig, samt de vilkår opgaverne skønnes at skulle løses under.

Et helt afgørende mål for uddannelsen i fredstid af personel og enheder til forsvarets krigsstyrke må være at opnå en kamp- og overlevelsessevne, der mindst står mål med modstanderens. De fysiske og psykiske krav til den enkelte i krigstid er ikkemindsket. Til gengæld er betingelserne for at opnå tilstrækkelig fysisk og psykisk modstandsevne måske

vanskeligere nu — i velfærdssamfundet — end tidligere.

Hæftet giver en beskrivelse af den moderne krigs vilkår og udleder på baggrund heraf de krav, som man i dag og i det kommende årti må stille til mål, midler og metoder for den militære uddannelses- og øvelsesvirksomhed, hvor moderne pædagogiske retningslinjer og de mest avancerede uddannelseshjælpemidler søges udnyttet bedst muligt.

Forsvarets opgaver i det civile samfund

Emneområdet er stort og dele af det populært i offentligheden, og det medfører, at det undertiden er nødvendigt at understrege, at den civile nytte af forsvaret er en sekundær effekt, der ikke må stjæle billedet fra det, der først og fremmest er forsvarets opgave: at kunne forsvare landet.

Opgaverne kan opregnes således:

Redningstjeneste (søredning, flyredning)

Fiskeriinspektion, herunder ved Færøerne og Grønland

Forureningsbekæmpelse (delvis i forbindelse med miljøstyrelsen og dennes skibe)

Mineuskadeliggørelse (minestrygning og -rydning) foruden fjernelse og uskadeliggørelse af bomber (også i forbindelse med terroristvirksomhed)

Bistand til andre offentlige

myndigheder, især politi og toldvæsen.

Og endelig kan nævnes ting som nødhjælpsflyvninger (i forbindelse med katastrofer, herunder sult, oversvømmelser, jordskælv etc. næsten hvorsomhelst i verden), frømandskorpsets indsættelse i eftersøgninger, uddannelsen af alle civile dykkere i Danmark, uddannelse af handelsflådens folk i havaritjeneste, kørsels- og anden assistance under trafiklammelser i forbindelse med snefald, samt indsættelse af forsvarets specialviden og specialmateriel til hjælp for civile myndigheder.

Vort sårbare samfund — og det totale forsvar

Et samfund er sårbart både fysisk og psykisk.

De fysiske skader er totalforsvaret indrettet til at sættes ind imod. Der tænkes på ødelæggelse af offentlige værker, veje, transport over havet, på landjorden og i luften. Hæftet behandler endvidere totalforsvarets (det civile beredskab, civilforsvaret, politiet, det militære forsvar) opgaver i denne sammenhæng.

Det er set forskellige steder i verden, at der forud for og i forbindelse med krigshandlinger er sat forsøg ind på at påvirke en befolkning mod dens egen regering, skabe opløsning, forvirring m.v. Dette er en kamp om men-

neskets sind, som har udviklet sig ganske stærkt efter 2. verdenskrig.

Sårbarheden eller påvirkeligheden af det menneskelige sind ses i lyset af udviklinger på uddannelses- og beskæftigelsesområderne, af samfundets styring, af en vis forståelses- og tillidskløft mellem grupper og mellem politikere (eller andre ledere) og befolkningen og af samarbejdsfilosofier, fritids- og ledelsesproblemer.

Hjemmeværnet = dansk forsvarsvilje

Hæftet behandler hjemmeværnets opgaver, herunder de krigsforebyggende, der ligger i en demonstreret forsvarsvilje, de civile beredskabsopgaver (ved katastrofer og ulykker), overvågning, bevogtning og sikring af livsvigtige installationer, kampopgavernes art, betydningen af lokalkendskabet, feltsikkerhedstjeneste — alt set i forhold til de 3 hjemmeværns-grene.

Tilgangen til hjemmeværnet, uddannelsen af personellet, materiellet, hjemmeværnshøjskolen og en række andre faktorer, der sammen bidrager til dansk forsvars troværdighed, bliver gennemgået.

Hjemmeværnets langtidspanlægnings-rapport er udgangspunktet for en forklaring og analyse af hjemmeværnets rolle i den kommende ordening, herunder især, hvilke opgaver der er en udbyg-

ning og ændring af de bestående. Det vil heraf bl.a. fremgå, at hjemmeværnet ikke skal bruges til erstatning for det øvrige for-svar.

Hjemmeværnets indsats på nye områder — set i lyset af tilgangen — vil blive behandlet ligesom ressourcebehovet i samme sammenhæng.

Våbentechnologi, økonomi og beskæftigelse

Generelt kan det siges, at den våbentechniske udvikling har en stigende indflydelse på kriser og krigshandlinger, både i henseende til deres udbrud og varighed. Ødelæggelseskraften og præcisionen, hvormed mål kan opspøges, er afgørende. Datamater, satelliter, de stadig mindre transistorer og den øgede automatisering, sensorudvikling (udvikling i sporingsmidler), laserteknik, radarteknik o.s.v. udvikler våbnene og deres modmidler.

Alt dette har betydning for våbenanskaffelserne, personellens uddannelse, overvågningsmateriellet, bevægeligheden og beskyttelsen af personel og materiel, angrebs- og forsvarsevne o.s.v.

Ser vi på militært materiel, drejer det sig om indkøb, herunder afprøvning, hvor de vilkår (klima, terræn, opgaver etc.), som vedkommende materiel/våben skal anvendes under, tages i betragtning. Der indgår også uddannel-

sesmæssige forhold for det personale, der skal betjene materiellet. Våbnenes vedligeholdelse og drift er både af uddannelsesmæssig og økonomisk interesse og behandles derfor også i denne sammenhæng.

Levetiden/nedslidningstiden er et element, der normalt virker over en længere årrække end de 4 år, som har været de senest kendte forsvarsordningers varighed, og dette har betydning for den materielarv, som en forsvarsordning må bære på.

Et troværdigt forsvar i 80'erne — den næste forsvarsordning
Hæftet vil gennemgå det forslag til lov om en kommende forsvarsordning, som forsvarsministeren vil fremlægge i folketinget. Udover lovteksten — eller dele af den — vil lovens motiver blive behandlet og kommenteret.

Grundlaget for loven vil være ministeriets konklusioner på det planlægningsarbejde, der har fundet sted siden 1970, og de undersøgelser af forsvarsstrukturer, der er foretaget især fra 1977.

Hvis de ovenfor omtalte 10 hæfter er blevet kendt et stykke ud over beslutningstagernes rækker

og på den måde har betydet informationsspredning og basis for debat, skal (dele af) denne debat medtages i resumerende form.

5.3. Serien "Forsvaret i samfundet"

Serien blev påbegyndt i 1973, og dens indhold har naturligt nok relation til langtidsplanlægningens emnekreds. "Forsvaret i samfundet" sigter på at give et interesseret publikum så nøgterne, dokumenterbare og objektive oplysninger som muligt om et bredt udsnit af det område, som dækkes af sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitikken. Emner betragtes — hvor det er muligt — i deres tilknytning til Danmark.

"Forsvaret i samfundet" er skrevet med henblik på information af den værnepligtige soldat, mens han er i trøjen, men serien læses af et endnu større publikum uden for forsvaret og anvendes herunder i noget omfang som undervisnings- og orienteringsstof i den offentlige skoles afgangsklasser.

Der er udkommet følgende hæfter, der kan bidrage til belysning af langtidsplanlægningens emner:

seneste udgave

P.A. Heegaard-Poulsen: Hjemmeværnet	1978
Laust Grove Vejstrup: Det militære forsvar	1979
Ivan Christensen: Totalforsvaret	1978
E.S. Flemming: FN-styrker	1978

Bertel Heurlin: Sikkerhedspolitik og forsvar	1978
Niels Jørgen Haagerup: Danmarks sikkerhedspolitik	1978
Bertel Heurlin: Hvorfor våben? En analyse af våbnepes anskaffelse, anvendelse og afskaffelse	1978
H.C. Bach og Jørgen Taagholt: Grønland og polar- området — sikkerhedspolitisk set	1977
Skjold G. Mellbin: Konferencen om sikkerhed og samarbejde i Europa	1977
Niels Jørgen Haagerup: Nedrustning, sikkerhed og forsvar	1978
Erik Beukel: Lighed på strategiske atomvåben	1979
Mogens Espersen: Østersøen — sikkerhed og balance	1979

Hæfterne kan rekvireres gratis gennem Forsvarets Oplysnings- og Vel-
færdstjeneste, Trommesalen 4, 3., 1614 København V, tlf.: (01)
11 45 11.

FORSVARETS LANGTIDSPLANLÆGNINGS-SERIE

*består af nedenstående 11 tema-hæfter.
De med ●mærkede hæfter foreligger færdige
ved nærværende hæftes udsendelse.*

- Tema-hæfte 1: **Hvorfor langtidsplanlægning? – Grundlag for næste forsvarslov**, ved R. Watt Boolsen
- Tema-hæfte 2: **Forsvaret i den politiske beslutningsproces**, ved Nikolaj Petersen
- Tema-hæfte 3: **Det internationale miljø – og Danmark**, ved Mogens Espersen
- Tema-hæfte 4: **Militær efterretningsvirksomhed som led i krisestyring**, ved Mogens Espersen og Preben Borberg
- Tema-hæfte 5: **NATO-forstærkninger og infrastruktur**, ved Bjarne Lindhardt
- Tema-hæfte 6: **Militær uddannelse og krigsvilkår**, ved O.R.H. Jensen og J.S. Haslund-Christensen
- Tema-hæfte 7: **Forsvarets opgaver i det civile samfund**, ved V.J. Christensen
- Tema-hæfte 8: **Vort sårbare samfund – og det totale forsvar**, ved Per Svensson
- Tema-hæfte 9: **Hjemmeværnet = dansk forsvarsvilje**, ved P.A. Heegaard-Poulsen
- Tema-hæfte 10: **Våbenteknologi, økonomi og beskæftigelse**, ved V. Güntelberg og O.H. Eggers
- Tema-hæfte 11: **Et troværdigt forsvar i 80'erne – den næste forsvarsordning**

*Hæfterne kan rekvireres gennem Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, Trommesalen 4, 1614 København V.
Tlf. (01) 11 45 11, lokal 33.*



Robert Watt Boolsen, direktør for Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, cand.mag. (1944). Erhvervsvejleder, ekspeditionssekretær i Centralarbejdsanvisningskontoret 1943-54. Sekretær i Ungdomskommissionen 1945-52. Rektor for Danmarks sociale højskole 1954-65 og derefter i Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste. Medlem af Forsvarets pædagogiske råd. Har skrevet pjecer og bøger vedrørende erhvervsvejledning, herunder "Hvilken skoleuddannelse skal jeg vælge?" (Centralarbejdsanvisningen, 1944), "Hvad skal jeg studere?" (Munksgaard, 1947-53) og "Hvad kan jeg blive?" (Politikens forlag, 1952-62). Har redigeret "Socialrådgiveren", Politikens håndbogsserie 1957. Er redaktør af serien "Forsvaret i samfundet", Forsvarskommandoen (siden 1973) og af "Forsvarets langtidspanlægningsserie", Forsvarsministeriet 1979.