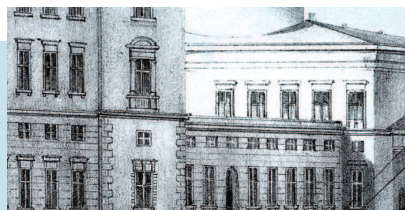


17/2008

STATSREVISORERNE



Beretning om Forsvarets understøttelse af sine militære operationer i Afghanistan



17/2008

Beretning om Forsvarets understøttelse af sine militære operationer i Afghanistan

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2009

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren og forsvarsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske ultimo januar 2010.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2008, som afgives i 2010.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz-grafisk.dk
Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-323-3

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FORSVARETS UNDERSTØTTELSE AF SINE MILITÆRE OPERATIONER I AFGHANISTAN

Statsrevisorerne konstaterer, at Danmark opfylder NATO's målsætning fra 2008 om, at 50 % af det enkelte lands landtropper skal kunne udsendes. Det er således tilfredsstillende, at Danmark allerede i 2007 kunne udsende 50,2 %.

I det gældende forsvarsforlig 2005-2009 er det et mål, at Forsvaret kan opstille og udsende styrker i internationale operationer. Målet har været, at kapaciteten gradvist skulle øges fra ca. 1.150 soldater i 2005 til ca. 2.000 soldater i 2009 (ca. 1.500 fra hæren og ca. 500 fra flyvevåbnet og søværnet).

Statsrevisorerne konstaterer, at antallet af udsendte soldater steg fra 1.213 i 2005 til 1.421 i 2008. Ca. 90 % af de udsendte soldater har været fra hæren.

Forsvaret har opgjort de samlede omkostninger til de internationale operationer til 1,2 mia. kr. i 2005 og til 2,4 mia. kr. i 2008, dvs. en stigning på 100 %. Statsrevisorerne bemærker, at det er uklart, hvor stor en del af denne stigning der kan henføres til øgede aktiviteter, og hvor stor en del der kan henføres til, at Forsvaret har ændret principper for omkostningsfordeling.

Statsrevisorerne kritiserer, at Forsvaret ikke mere præcist kan opgøre det faktiske resurseforbrug til internationale operationer.

Statsrevisorerne konstaterer,

- at Forsvaret har en stor udfordring med at sikre tilstrækkelige forsyninger til de militære enheder i Afghanistan. Forsvarets systemer kan dog tilrettelægges, så de i højere grad understøtter forsyningsopgaven, fx kontrollen med størrelsen af beholdninger og udestående leveringer.
- at hæren samlet set har udsendt og uddannet det antal kompagnier, som var planlagt, og at man løbende har tilpasset uddannelsen af personel i forhold til de indhøstede erfaringer fra tidligere internationale operationer. Forsvaret har dog i flere tilfælde haft vanskeligheder med at udpege og udsende personel til missionen i Afghanistan, primært pga. personelmangel inden for befalingsmænd og specialistfunktioner som fx forsyning.

Statsrevisorerne,
den 28. september 2009

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*

Statsrevisorerne bemærker, at de kompagnier, der skal udsendes, i forberedelsesperioden mangler støtte til en lang række administrative opgaver. Statsrevisorerne er enige med Hærens Operative Kommando i, at såvel uddannelsesstøtten som den administrative støtte skal øges.

Statsrevisorerne har noteret sig, at Danmark har øget forbruget til det civil-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Helmand. Statsrevisorerne henstiller, at Forsvaret snarest aflægger et regnskab for det samlede forbrug til samtækningsprojekter.



Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets understøttelse af sine militære operationer i Afghanistan

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet og § 6. Udenrigsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	7
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode.....	8
III.	Forsvarsministeriets overordnede styring af internationale operationer	10
	A. Opstilling af mål og forudsætninger i forsvarsforliget.....	10
	B. Danmarks opfyldelse af NATO's målsætninger om udsendelse af soldater.....	12
	C. Forsvarsministeriets styring af Danmarks deltagelse i internationale operationer.....	13
IV.	Forsvarets forsyningsmæssige understøttelse af enheder udsendt i internationale operationer	16
	A. Forsvarets forsyningsstrategi for enheder i internationale operationer.....	16
	B. Forsyningsituationen hos enheder udsendt i internationale operationer.....	18
	C. Leveringstider på bestilte forsyninger	20
	D. Systemunderstøttelse og uddannelse.....	24
	E. Samarbejde mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Materieltjeneste.....	25
V.	Uddannelse af personel til internationale operationer.....	27
	A. Forsvarets muligheder for at udsende personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer.....	27
	B. Gennemførelsen af uddannelsen.....	32
VI.	Civilt-militært samarbejde og samtænkning i Afghanistan	36
	A. Den civilt-militære indsats i Afghanistan	36

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet og § 6. Udenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende minister for Forsvarsministeriet:

Søren Gade: april 2004 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Udenrigsministeriet:

Udenrigsminister Per Stig Møller: november 2001 -

Udviklingsminister Ulla Tørnæs: februar 2005 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om, hvordan Forsvaret understøtter sine militære operationer i Afghanistan på forsynings- og uddannelsesområdet, og om Forsvarsministeriet opfylder målene for internationale operationer i forsvarsforliget. Rigsrevisionen har også undersøgt omfanget af det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Afghanistan. Rigsrevisionen har iværksat undersøgelsen af egen drift.

2. Det er et mål i det gældende forsvarsforlig (2005-2009), at Forsvaret kan opstille og udsende styrker i internationale operationer samt opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater. Dette er en stigning fra ca. 1.150 soldater i 2005 til ca. 2.000 soldater i 2009. Endvidere er det en NATO-målsætning, at medlemslandene i højere grad skal kunne udsende soldater i internationale operationer. På de årlige finanslovsforslag er der optaget en særlig bevilling til dækning af Forsvarets merudgifter til internationale operationer.

3. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvaret er i stand til at skabe de rette forudsætninger for at kunne løse de militære opgaver i internationale operationer. Nogle af de væsentligste forudsætninger er, at forsyningen til soldaterne i missionen fungerer effektivt, at Forsvaret uddanner tilstrækkeligt personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer, og at uddannelsen før soldaternes udsendelse gennemføres hensigtsmæssigt. Kravene til uddannelse og forsyning er øget, da soldaterne i dag er udsendt længere væk fra Danmark og under vanskelige, mere krævende og farlige forhold.

Undersøgelsen omfatter ikke en vurdering af de operative aktiviteter, fx soldaternes patruljer i missionsområdet og kamphandlinger.

På forsyningsområdet er det væsentligt, at enhederne har det nødvendige udstyr, og at Forsvaret kan levere eventuelt manglende udstyr hurtigt. Dette kræver bl.a., at it-systemerne understøtter de udsendte enheder.

På uddannelsesområdet er det væsentligt, at Forsvaret har uddannet tilstrækkeligt personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer, og at uddannelsen før udsendelse gennemføres hensigtsmæssigt. Det vil bl.a. sige, at soldaterne deltager i størstedelen af den uddannelse, som ligger umiddelbart forud for missionen, og at denne foregår med det nødvendige materiel og under forhold, som ligner dem, soldaterne møder i missionen. Samtidig er det væsentligt, at Forsvaret sikrer, at de udsendte soldater lever op til de uddannelseskrav, som Forsvaret har opstillet for de forskellige troppebidrag.

I forsvarsforliget 2005-2009 blev der sat fokus på at styrke og udbygge det civilt-militære samarbejde i forbindelse med internationale operationer. Rigsrevisionen har derfor undersøgt tilrettelæggelsen af det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Afghanistan samt kapaciteten til at gennemføre dette.

Rigsrevisionen har på den baggrund vurderet Forsvarsministeriets og Forsvarets understøttelse og styring af internationale operationer med fokus på Afghanistan. Undersøgelsen besvarer 4 spørgsmål:

- Har Forsvarsministeriet sikret, at målene i forsvarsforliget er opfyldt vedrørende internationale operationer?
- Har Forsvaret sikret en tilfredsstillende forsyning til de udsendte soldater, og løser Forsvaret forsyningsopgaven effektivt?
- Har Forsvaret sikret, at der er tilstrækkeligt personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer, og at rammerne for gennemførelse af uddannelsen før udsendelse er hensigtsmæssige?
- Hvordan har Forsvarsministeriet tilrettelagt det civilt-militære samarbejde (CIMIC), og hvordan har Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet tilrettelagt samtækningsindsatsen?

4. Undersøgelsen omfatter perioden efter, forsvarsforliget 2005-2009 trådte i kraft den 1. januar 2005, og har fokus på Forsvarets mission i Afghanistan.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Antallet af udsendte soldater i internationale operationer er steget i perioden 2005-2008, og Forsvaret opfylder NATO's målsætninger for opstilling af soldater til internationale operationer. Forsvaret har dog ikke kunnet opfylde forsvarsforligets mål om, at Forsvaret kan udsende kapaciteter svarende til 2.000 soldater i internationale operationer i 2009. Forsvaret har opgjort de samlede omkostninger til internationale operationer i 2008 til 2,4 mia. kr. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, der skyldes den valgte omkostningsmodel.

Forsvaret har uddannet og udsendt soldater til missionen i Afghanistan i overensstemmelse med Folketingets beslutninger, men personelsituationen i Forsvaret er under pres, især på specialistområdet.

Rigsrevisionen finder, at Forsvaret samlet set løser forsyningsopgaven tilfredsstillende. Opgaven kan dog på nogle områder løses mere effektivt.

Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har siden 2006 øget fokus på den civile genopbygningsindsats i Helmand-provinsen. Rigsrevisionen finder det positivt, at Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har udarbejdet årlige planer for den civile og militære indsats i Helmand med opstilling af mål.

Rigsrevisionen har ikke vurderet effekten af det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet fortsat evaluerer og tilpasser indsatsen på området.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Forsvaret har øget antallet af udsendte soldater i internationale operationer væsentligt i perioden 2005-2008, og Forsvaret lever op til NATO's målsætninger for antallet af soldater, der kan udsendes til internationale operationer. Forsvaret har dog ikke kunnet opfylde forsvarsforligets mål om, at Forsvaret skal være i stand til at udsende kapaciteter svarende til 2.000 soldater i internationale operationer i 2009. Forsvaret har opgjort de samlede omkostninger til internationale operationer i 2008 til 2,4 mia. kr. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, der skyldes den valgte omkostningsmodel.

- Forsvaret har fra 2005 til 2008 øget antallet af udsendte soldater fra 1.213 til 1.421.
- Danmark opfylder NATO's målsætninger for opstilling af og kontinuerlig opretholdelse af soldater. Danmark befinder sig dermed på linje med de NATO-lande, som vi normalt sammenligner os med.
- Det har ikke været muligt for Forsvaret at opfylde den stigning i kapaciteten til at udsende soldater, som var forudsat i forsvarsforliget. Forsvarskommandoen har oplyst, at Forsvaret ikke vil være i stand til inden udgangen af 2009 at forøge antallet af soldater, så forligets slutmål bliver opfyldt. Forsvaret har oplyst, at den fornødne struktur er opbygget, men primært grundet mangel på personel har kapaciteten ikke fuldt ud været til stede. Årsagen er hovedsageligt mangel på specialister inden for fx vedligeholdelses- og forsyningsområdet samt manglende kapacitet til at gennemføre uddannelsen.
- Flyvevåbnets opgørelse af den samlede kapacitet til at sende bidrag til internationale operationer sker, i modsætning til hæren og søværnet, ikke som antal soldater, der kan udsendes. Der er ingen dokumentation for flyvevåbnets særlige beregningsmetode.
- Forsvaret har opgjort de samlede omkostninger til internationale operationer i 2008 til 2,4 mia. kr. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, som skyldes den valgte omkostningsmodel.
- Internationale operationer er en af Forsvarets vigtigste opgaver. Forsvaret bør derfor i årsrapporterne redegøre for de væsentligste aktiviteter for internationale operationer, herunder hvilke kapaciteter der er til rådighed. Forsvaret bør endvidere kunne redegøre mere præcist for både det forventede og det faktiske resurseforbrug til internationale operationer.

Forsvaret forsyner styrkerne i Afghanistan med store mængder varer og reservedele. Forsyningen bygger på, at der er relativt store lokale beholdninger, og størrelserne af beholdningerne er baseret på Forsvarets erfaringer med forbruget i missionsområdet. De lange forsyningsveje og behovet for tilstrækkelige beholdninger betyder, at det er en hensigtsmæssig tilgang til forsyningsopgaven. Rigsrevisionen finder, at Forsvaret samlet set løser forsyningsopgaven tilfredsstillende, men at opgaven på nogle områder kan løses mere effektivt.

Forsyningen til Afghanistan

- Forsvaret forsyner styrkerne i Afghanistan med store mængder varer og reservedele. Forsyningen bygger på, at der er relativt store lokale beholdninger, og størrelserne af beholdningerne er baseret på Forsvarets erfaringer med forbruget i missionsområdet. De lange forsyningsveje og behovet for tilstrækkelige beholdninger betyder, at det er en hensigtsmæssig tilgang til forsyningsopgaven.
- Forsvaret anvender som udgangspunkt prognosestyring til at sikre tilstrækkelige beholdninger. Prognosestyringen suppleres med behovsstyring, hvor det er relevant.

- Forsvaret har i januar 2009 indført oversigter over status på større materielgenstande, som Forsvaret anser som kampafgørende for enhederne i Afghanistan. Oversigterne bruges bl.a. til at orientere ledelsen af Hærens Operative Kommando om, hvorvidt enhederne råder over materielgenstandene. Rigsrevisionen finder dette positivt.
- For at sikre, at prioriterede forsyninger kommer hurtigt ud til enhederne, udarbejder Forsvaret fokuslister. Bestillinger på fokuslisten til Afghanistan behandles relativt hurtigt, og listen er efter Rigsrevisionens opfattelse effektiv i forhold til denne mission.
- Forsvarets data viser, at der i alt var op mod 30.000 bestillinger fra Afghanistan til Danmark i 2008. I Afghanistan modtog depotet i Camp Bastion ca. 65 % af deres bestillinger inden for de ønskede leveringstider i 2007 og 2008. Datagrundlaget er meget usikkert, og målingerne af leveringstiderne skal tages med et vist forbehold. De var oprindeligt rettet mod Forsvarets forsyningsvirksomhed i Danmark og er ikke tilpasset forsyningen til internationale operationer.
- Det britiske forsvar måler deres leveringstider anderledes end det danske forsvar. Briterne måler deres leveringstider på baggrund af opstillede mål for leveringstiden og måler den samlede leveringstid for forsyningerne. Rigsrevisionen finder, at viden om de samlede leveringstider og opstilling af relevante mål vil kunne medvirke til et mere effektivt forsyningsystem.

Systemunderstøttelse og uddannelse

Forsyningsopgaven kan løses mere effektivt, og Rigsrevisionen anbefaler derfor:

- Forsvaret bør etablere et bedre datagrundlag på forsyningsområdet og opstille relevante mål for forsyningen. Det vil bl.a. gøre det muligt at måle den samlede leveringstid for forsyningen til Afghanistan og systematisk følge op på beholdningernes størrelser. Forsvaret vil samtidig få et overblik over, om Forsvarets relativt mange udestående bestillinger stadig er relevante. Forsvaret har tilkendegivet, at der er behov for en bedre controlling på forsyningsområdet. Rigsrevisionen finder det positivt, at Forsvaret har identificeret et behov for at få evalueret genforsyningsprocessen med henblik på at optimere denne, og at Forsvarets Materiel-tjeneste arbejder med at forbedre målingerne af forsyningerne til internationale operationer.
- Forsvarets it-system bør i højere grad understøtte forsyningen af de udsendte enheder. Forsvaret har oplyst, at den nuværende version af it-systemet kun på enkelte områder er tilpasset de behov og vilkår, de udsendte enheder arbejder under. Forsvaret har fokus på disse forhold ved fremtidige opgraderinger af it-systemet.
- Forsvaret bør forbedre uddannelsen af det udsendte forsyningspersonel, da en del af de udsendte mangler rutine og erfaring i at bestride funktionerne i missionen, herunder ikke mindst erfaring i anvendelse af it-systemet.

- Hærens Operative Kommando opstillede i 2008 en række ønsker til en serviceaftale med Forsvarets Materieltjeneste. Forsvarsministeriet har oplyst, at der ikke vil blive indgået en serviceaftale mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Materieltjeneste. Der er i stedet etableret forskellige mødefora, som skal sikre en forventningsafstemning mellem kunde og leverandør. Det overordnede forhold mellem kunde og leverandør vil fremover blive styret gennem Forsvarskommandoens årsprogram.

Hæren har været i stand til at uddanne og udsende kompagnier som planlagt, men personelsituationen i Forsvaret er under pres, især på specialistområdet. Uddannelsesforløbet er komprimeret, og kompagnierne yder en stor indsats for, at soldaterne kan gennemføre uddannelsen. Uddannelsesforløbet kan dog forbedres på en række områder. Bl.a. kan Hærens Operative Kommando forbedre planlægningen og tilrettelæggelsen af uddannelsen og øge den administrative støtte til de kompagnier, som skal udsendes.

Personel til internationale operationer

- Rigsrevisionens undersøgelse viste, at personelmanglen har betydet, at Forsvaret i flere tilfælde har haft vanskeligt ved at udpege og udsende personel til missionen i Afghanistan. Forsvarsforliget 2010-2014 forudsætter derfor en styrkelse af bl.a. de personelgrupper, der i særlig grad anvendes i internationale operationer.
- Antallet af soldater, som får en midlertidig udnævnelse, når de udsendes til Afghanistan, har været stigende. Det skyldes primært mangel på personel i Forsvaret. Forsvaret har oplyst, at alle midlertidige udnævnelser er et resultat af en individuel bedømmelse af, om den enkelte soldat kan løse de konkrete opgaver tilfredsstillende.
- Hæren har været i stand til at udsende og uddanne antallet af kompagnier som planlagt. Forsvaret har dog måttet udsende et kompagni med en gruppe mindre end planlagt, da der var mange afbud sent i forløbet, og en større andel af personellet blev frasorteret under uddannelsen. Rigsrevisionen finder det nødvendigt og vigtigt, at kompagnierne under uddannelsen frasorterer personel, som de ikke finder egnet til udsendelse.
- Hovedparten af personellet udpeges i god tid før udsendelsen. Der er dog enheder, der har fået udpeget noget personel sent i uddannelsesforløbet. Det har betydet, at dette personel ikke har kunnet deltage i dele af uddannelsen samtidig med deres kolleger. Forsvaret har med opstillingen af en reserve taget et vigtigt skridt i retning af at kunne udsende soldaterne i henhold til planerne og samtidig sikret, at de udsendte soldater har trænet sammen, inden de bliver udsendt.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsvaret, på baggrund af problemerne med at udpege personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer, bør fortsætte den igangværende udvikling med at anvende flere civile til forsyningsopgaver i internationale operationer under hensyn til den konkrete opgavevaretagelse.

Uddannelsen før udsendelse

- Forsvaret har løbende tilpasset uddannelsen af personel til internationale operationer på baggrund af erfaringer fra tidligere missioner.
- Forsvarets evalueringer af hærens reaktionsstyrkeuddannelse fremhæver, at uddannelsesforløbet er meget sammenpresset. De påpeger, at det er vanskeligt at gennemføre uddannelsen inden for den nuværende tidsramme under forhold med mangel på materiel og manglende administrativ støtte til kompagnierne.
- Der er på nogle områder mangel på materiel i uddannelsesforløbet. Det betyder, at der er kritisk materiel, som soldaterne først træner med, når de ankommer til missionsområdet. I forsvarsforliget 2010-2014 er der derfor afsat 600 mio. kr. til indkøb af uddannelsesmateriel.
- Planlægningen af uddannelsesforløbet kan forbedres, og administrationsbyrden under uddannelsen har for især nøglepersonellet været meget stor. Forsvaret bør derfor overveje, hvordan det kan lette de administrative byrder for nøglepersonel. Forsvaret har oplyst, at Hærens Operative Kommando medio 2009 har gennemført tiltag, som betyder, at materiel er normeret og personel udvalgt ca. 12 måneder før udsendelse, hvilket kan sikre et godt grundlag for planlægningen.

Danmark har i perioden 2006-2008 øget forbruget til det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Helmand. Antallet af civile rådgivere ansat af Udenrigsministeriet er også øget i perioden. Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har udarbejdet en strategi for den militære og civile indsats i Afghanistan og i Helmand med opstilling af mål for indsatsen.

- Antallet af både civilt-militære samarbejdsprojekter og samtækningsprojekter er steget i perioden 2006-2008 i Helmand, og Danmark har forøget forbruget til det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen.
- Forsvaret har kun i meget begrænset omfang aflagt regnskab for samtækningsprojekterne for perioden 2006-2008. Forsvarsministeriet, Forsvaret og Udenrigsministeriet har medio 2009 aftalt, at regnskabet fremadrettet aflægges rettidigt.
- Udenrigsministeriet har placeret civile rådgivere i tilknytning til den danske bataljon. Dette medvirker til at fremme samarbejdet mellem den militære og den civile indsats. For at sikre kontinuitet i den civile indsats er det, bl.a. på grund af rådgivernes orlov, vigtigt, at der er ansat flere civile rådgivere.
- Rigsrevisionen finder det positivt, at Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har udarbejdet årlige planer for den militære og civile indsats i Helmand med opstilling af mål.
- Rigsrevisionen har ikke vurderet effekten af det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet fortsat evaluerer og tilpasser indsatsen på området.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Det ændrede trusselsbillede, efter afslutningen af den kolde krig og efter terrorangrebene den 11. september 2001, har medført betydelige omlægninger i Forsvaret. Forsvarets deltagelse i internationale operationer er således i forsvarsforligsperioden 2005-2009 blevet en væsentligere del af Forsvarets virksomhed. Det er et mål i det gældende forsvarsforlig (2005-2009), at Forsvaret kan opstille og udsende styrker i internationale operationer samt opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater. Dette er en stigning fra ca. 1.150 soldater i 2005 til ca. 2.000 soldater i 2009.

I de senere år er der sket en fortsat skærpelse af kravene til de danske bidrag, som udsendes i internationale operationer. Fra en situation, hvor den danske hær primært deltog i fredsbevarende missioner under FN-flag, er fredsskabende operationer blevet en vigtig del af opgaverne. Det har bl.a. betydet, at kravene til uddannelse, materiel og forsyninger er steget.

I perioden efter 2005 har den danske hær deltaget i 3 større internationale operationer: Kosovo, Irak og Afghanistan. Flyvevåbnets internationale indsats har bl.a. været transportkapacitet og helikopterbidrag i Afghanistan samt kampflybidrag som led i NATO's integrerede luftforsvar. Søværnets hovedbidrag til internationale operationer har været udsendelsen af et flådebidrag til Afrikas Horn i 2008 og 2009. 85-90 % af det udsendte personel har i forligningsperioden været udsendt af hæren.

BOKS 1. DANSKE BIDRAG UDSENDT AF HÆRENS OPERATIVE KOMMANDO I MILITÆRE MISSIONER I INDEVÆRENDE FORSVARFORLIG (2005-2009)

Under NATO-kommando

Stabilization Force (SFOR), 1997-2006
Kosovo Force (KFOR), 1999-
International Security Assistance Force (ISAF), 2003-

Koalition

Det danske kontingent i Irak (DANCON/IRAK), 2003-2008

Andet

En række mindre bidrag til fx observatørmissioner og multinationale stabe.

Som en del af forsvarsforliget 2005-2009 blev der sat fokus på at udbygge og styrke det civil-militære samarbejde i forbindelse med internationale operationer. Samtidig med det militære engagement skal Forsvaret ifølge forsvarsforliget bidrage til en styrket samordning mellem den militære og den civile, humanitære indsats i et indsatsområde. Indsatsen i Afghanistan er eksempel på behovet for at samtænke den militære og den civile indsats. Soldaterne er indsat i områder, hvor der er betydelige genopbygningsopgaver, og hvor sikkerhedssituationen forhindrer civile organisationer i at arbejde.

På baggrund af den øgede fokusering på Forsvarets deltagelse i internationale operationer har Rigsrevisionen fundet det relevant at undersøge, hvordan Forsvaret understøtter og styrer indsatsen i Afghanistan, herunder tilrettelæggelsen af det civilt-militære samarbejde og samtænkningindsatsen i Afghanistan. Rigsrevisionen har iværksat undersøgelsen af egen drift.

B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Forsvarsministeriets og Forsvarets understøttelse og styring af internationale operationer. Undersøgelsen besvarer 4 spørgsmål:

- Har Forsvarsministeriet sikret, at målene i forsvarsforliget er opfyldt vedrørende internationale operationer?
- Har Forsvaret sikret en tilfredsstillende forsyning til de udsendte soldater, og løser Forsvaret forsyningsopgaven effektivt?
- Har Forsvaret sikret, at der er tilstrækkeligt personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer, og at rammerne for gennemførelse af uddannelsen før udsendelse er hensigtsmæssige?
- Hvordan har Forsvarsministeriet tilrettelagt det civilt-militære samarbejde (CIMIC), og hvordan har Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet tilrettelagt samtækningsindsatsen?

7. Undersøgelsen omfatter perioden efter forsvarsforligets ikrafttræden den 1. januar 2005. Vurderingen af første spørgsmål dækker hele forligsperioden 2005-2009. De øvrige spørgsmål fokuserer på den seneste del af forligsperioden, så Rigsrevisionens vurderinger og anbefalinger er så aktuelle som muligt.

Beretningen fokuserer på indsatsen i Afghanistan, og det er derfor primært hærens indsats, som Rigsrevisionen undersøger i beretningen. Hæren har været ansvarlig for hovedparten af internationale operationer efter den 1. januar 2005.

Undersøgelsens empiri omfatter primært hærens indsats i Helmand-provinsen og den tilknyttede støttestruktur til forsyningen, som er placeret i Kandahar-provinsen i Afghanistan. Første hold til Helmand blev udsendt i foråret 2006, og frem til sommeren 2009 har der været udsendt 7 hold til Helmand, der oftest har været udsendt i 6 måneder. Efter at antallet af danske missioner i resten af Afghanistan i 2008 blev reduceret, foregår langt hovedparten af de danske aktiviteter i Helmand. Rigsrevisionen har for at gøre undersøgelsen så aktuel som muligt primært fokuseret på erfaringerne fra hold 5 og 6, som blev opstillet og udsendt i perioden 2007-2008.

BOKS 2. DE DANSKE ENHEDER I AFGHANISTAN

Der var i alt ca. 700 danske soldater i Afghanistan i februar 2009.

Den danske bataljon (ca. 620 soldater)

Det danske bidrag benævnes samlet set en bataljonskampgruppe (herefter benævnt bataljon). Den danske bataljon er placeret i diverse militære lejre og operationsbaser i Helmand. Bataljonen består af en stab og 2 kompagnier med kampsoldater (hvert kompagni består af ca. 125-130 soldater). Bataljonen består også af et stabs- og logistikkompagni, der bl.a. omfatter en forsyningsenhed samt læge- og sundhedsfaglige enheder. Bataljonen omfatter også militærpoliti, ildstøtetropper, ingeniørtropper, en kampvognsenhed, telegraftropper og en civil-militær samarbejdsenhed (CIMIC-enheden). Bataljonen indgår i den britisk ledede Task Force Helmand.

Det Nationale Støtteelement (ca. 55 soldater)

Enheden består af forsyningsoldater, der bl.a. står for modtagelse og videreekspedition af forsyninger mv. samt persontransport. Det Nationale Støtteelement er placeret på Kandahar Airfield, hvortil forsyninger flyves fra Danmark, inden de ekspederes videre til enhederne i Afghanistan. En mindre gruppe soldater fra Det Nationale Støtteelement er placeret på Kabul International Airfield, hvor de primært administrerer transport af soldater.

Øvrige bidrag

Ca. 17 soldater på den militære luftbase samt i ISAF-hovedkvarteret i Kabul og 4 stabsofficerer i Chaghcharan (litauisk ledet genopbygningsenhed).

8. Rigsrevisionen har interviewet de myndigheder i Forsvaret, som i Danmark støtter deltagelsen i internationale operationer og de danske soldater før og under udsendelse til Afghanistan. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået bl.a. de direktiver, som styrer Forsvarets deltagelse i internationale operationer, og Forsvarets evalueringsrapporter, som cheferne for de enkelte hold udarbejder, efter kompagnierne har afsluttet uddannelsen før udsendelse og efter selve udsendelsen. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået diverse udtræk fra Forsvarets registreringssystemer med henblik på at vurdere, om arbejdsgangene er tilrettelagt hensigtsmæssigt. Herudover har Rigsrevisionen drøftet arbejdsplaner med 2 tidligere officerer i Forsvaret, som Forsvarsministeriet har bistået Rigsrevisionen med at udvælge. Begge havde særlig viden om tilrettelæggelse af forsyningsvirksomheden. Endvidere har Rigsrevisionen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt personel, der var udsendt til Afghanistan i foråret 2008, ligesom Rigsrevisionen i efteråret 2008 besøgte de danske soldater i Afghanistan. Til belysning af samtækningsindsatsen har Rigsrevisionen gennemgået dokumenter fra Udenrigsministeriet og holdt møder med ministeriet.

BOKS 3. RIGSREVISIONENS TJENESTEREJSE TIL AFGHANISTAN

Rigsrevisionen besøgte i efteråret 2008 de danske enheder i Afghanistan. I Camp Bastion og den fremskudte operationsbase Price i Helmand holdt Rigsrevisionen møder med chefer og soldater fra den danske bataljon, Udenrigsministeriets civile rådgivere og en repræsentant for de lokale myndigheder i Helmand. Ved Det Nationale Støtteelement på Kandahar Airfield holdt Rigsrevisionen møder med soldater og chefer, som står for forsyningen af de danske soldater. Endelig holdt Rigsrevisionen møder i Kabul med den danske ambassade og danske soldater ved det NATO-ledede koalitionshovedkvarter.

9. Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. Forsvarsministeriets overordnede styring af internationale operationer

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Forsvaret har øget antallet af udsendte soldater i internationale operationer væsentligt i perioden 2005-2008, og Forsvaret lever op til NATO's målsætninger for antallet af soldater, der kan udsendes til internationale operationer. Forsvaret har dog ikke kunnet opfylde forsvarsforligets mål om, at Forsvaret skal være i stand til at udsende kapaciteter svarende til 2.000 soldater i internationale operationer i 2009. Forsvaret har opgjort de samlede omkostninger til internationale operationer i 2008 til 2,4 mia. kr. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, der skyldes den valgte omkostningsmodel.

10. Rigsrevisionen vurderer i dette afsnit, om Forsvaret har operationaliseret målene i forsvarsforliget, og om målsætningen for internationale operationer er opfyldt. Herudover vurderes ministeriets overordnede mål- og resultatstyring. Endelig vurderer Rigsrevisionen, i hvilken udstrækning Danmark opfylder NATO's målsætninger om troppebidrag til internationale operationer.

A. Opstilling af mål og forudsætninger i forsvarsforliget

11. Det er et mål i det gældende forsvarsforlig (2005-2009), at Forsvaret kan opstille og udsende styrker i internationale operationer samt opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater (ca. 1.500 fra hæren og ca. 500 fra søværnet og flyvevåbnet). Dette er en stigning fra ca. 1.150 soldater i 2005 til ca. 2.000 soldater i 2009. Målet for kapaciteter er gradvist forøget fra 1.150 soldater i 2005 til de 2.000 soldater i 2009.

De 1.500 soldater, som hæren skal kunne udsende, inkluderer 100 soldater udsendt som enkeltmand. Det drejer sig fx om soldater, som er udstationeret i hovedkvarteret for NATO's soldater i Afghanistan. Alle 3 værn har udsendt personel som enkeltmand.

Den faktiske udsendelse af soldater er afhængig af, om der internationalt er en efterspørgsel efter de kapaciteter, som Danmark aktuelt kan bidrage med. Fx kan et ønske fra NATO om flere landtropper primært løses af hæren. Der skal samtidig være et politisk ønske om, at Danmark bidrager til de relevante internationale operationer, hvis Forsvaret skal kunne anvende kapaciteterne i fuld udstrækning.

12. Det er ikke i forsvarsforliget præciseret, hvordan kapaciteter svarende til 2.000 soldater skal opgøres, ligesom der ikke er opstillet forudsætninger for målet, fx om antallet af missioner. Forligskredsen godkendte i december 2004 et notat om implementeringen af forsvarsforliget 2005-2009. Af en note til et bilag til notatet fremgår, at opbygningen af kapaciteten til de 2.000 soldater i 2009 er baseret på en kombination af 2 større geografisk adskilte hærbidrag og et eller flere bidrag fra søværnet og flyvevåbnet.

13. Det fremgår af et internt notat fra 2004, at kapaciteten svarende til 500 soldater, som er den andel, søværnet og flyvevåbnet skal bidrage med ved udgangen af forligsperioden i 2009, allerede kunne udsendes i 2005. Kapaciteten i 2005 var dog mindre robust, idet der i den efterfølgende periode er sket en udbygning af kapaciteterne, som vil give flyvevåbnet mere fleksibilitet ved sammensætningen af bidrag til internationale operationer.

Når Forsvaret opgør, hvilke hær- og flådebidrag der kan udsendes, beregnes kapaciteten, så én soldat tæller som én udsendt. Det var en forudsætning for beregningen i notatet, at bidrag fra flyvevåbnet tæller som faktor 4 ved beregningen af kapaciteten til udsendelse. Det betyder, at hver soldat tæller som 4, når flyvevåbnets kapaciteter beregnes. Forsvaret har ingen oplysninger om, hvorfor netop en faktor 4 er valgt.

Antal udsendte soldater

14. Af tabel 1 fremgår antallet af udsendte soldater i perioden 2005-2008.

Tabel 1. Soldater udsendt i internationale operationer i perioden 2005-2008 (Antal)

	2005	2006	2007	2008
Udsendte soldater i alt	1.213	1.201	1.237	1.421
Udsendte soldater fra hæren	1.063 (88 %)	1.110 (92 %)	1.134 (89 %)	1.249 (88 %)

Det fremgår af tabel 1, at antallet af udsendte soldater steg fra 1.213 i 2005 til 1.421 i 2008. Samtidig viser tabellen, at ca. 90 % af de udsendte soldater i alle årene har været udsendt af hæren.

Opgørelsen af antal udsendte soldater inkluderer også flyvevåbnets opgaver, der gennemføres som led i NATO's integrerede luftforsvar, dvs. i Baltikum og senest i Island. I denne forligsperiode fik Forsvarsministeriet ved folketingsbeslutning af 9. december 2008 (beslutningsforslag 35) hjemmel til at afholde udgifter hertil af reservationsbevillingen til internationale operationer.

15. Det er muligt at opgøre antallet af faktisk udsendte soldater, men Forsvaret har ikke i årsrapporterne systematisk redegjort for status for kapacitetsopbygningen, dvs. hvor mange der kan udsendes.

I årsrapporten for 2006 redegjorde Forsvaret for den belastning, hæren har været udsat for, hvilket betød, at der var et behov for en periodevis nedgang i antallet af udsendte soldater fra hæren.

I årsrapporten for 2007 redegjorde Forsvaret for første gang direkte for problemerne med at opbygge kapaciteten som forudsat. Det fremgår her, at 3 større operationer har betydet et større forbrug af støttepersonel, end hæren har kunnet levere kontinuerligt, hvilket har medført en markant højere udsendelsesfrekvens for nogle soldater end forudset. Det fremgår endvidere af årsrapporten for 2007, at yderligere reduktion i den geografiske spredning af hærbidragene ikke alene kunne løse problemet med at nå op på en kapacitet svarende til 1.800 udsendte soldater i 2008.

Forsvarskommandoen oplyste i årsrapporten for 2008, at forsvarsforligets målsætning om at være i stand til at udsende kapaciteter svarende til 1.800 soldater i 2008 ikke kunne opfyldes. Det fremgår endvidere af årsrapporten, at Forsvaret i 2009 ikke vil være i stand til at opfylde målsætningen om at kunne udsende kapaciteter svarende til 2.000 soldater som forudsat i

forsvarsforliget. Årsagen er primært mangel på specialister inden for fx vedligeholdelses- og forsyningsområdet samt manglende kapacitet til at gennemføre uddannelsen.

Der er, som det fremgår ovenfor, ikke opstillet præcise forudsætninger i forsvarsforliget (2005-2009) i forhold til den geografiske spredning af missionerne. Rigsrevisionen er dog enig med Forsvaret i, at spredningen af bidragene til 3 større bidrag i Kosovo, Irak og Afghanistan i en periode har medvirket til dels at fordyre deltagelsen i internationale operationer, dels at øge presset på Forsvarets nøglepersonel på fx forsyningsområdet. Denne belastning blev yderligere forstærket af, at bidraget til Afghanistan i en periode var geografisk meget spredt. Ud over spredningen på 3 større bidrag har Forsvarsministeriet peget på, at der i forligsperioden har været udsendt bidrag, som Forsvaret ikke oprindeligt havde planlagt at udsende. Dette har også medvirket til, at det ikke var muligt at gennemføre en kapacitetsopbygning i det forudsatte tempo.

Ingen af de 3 værn har udsendt flere personer i forligsperioden, end det var målet i forsvarsforliget.

Hvis Forsvaret skal udsende kapaciteter svarende til 2.000 soldater i internationale operationer i fremtiden, kræver det, at efterspørgslen efter eller den politiske vilje til at bruge søværnets eller flyvevåbnets kapaciteter stiger i de kommende år. Det er de senere års pres på hæren, der af Forsvaret angives som årsag til, at kapacitetsopbygningen ikke kan gennemføres i den forudsatte takt. Det er derfor også nødvendigt, at hæren får gennemført den forudsatte kapacitetsopbygning, hvis Forsvaret i fremtiden skal kunne udsende 2.000 soldater i internationale operationer.

Vurdering

16. Forsvaret har fra 2005 til 2008 øget antallet af udsendte soldater fra 1.213 til 1.421.

17. Det har ikke været muligt for Forsvaret at opfylde den stigning i kapaciteten til at udsende soldater, som var forudsat i forsvarsforliget. Forsvarskommandoen har oplyst, at Forsvaret ikke vil være i stand til inden udgangen af 2009 at forøge antallet af soldater, så forligets slutmål bliver opfyldt. Forsvaret har oplyst, at den fornødne struktur er opbygget, men primært grundet mangel på personel har kapaciteten ikke fuldt ud været til stede. Årsagen er hovedsageligt mangel på specialister inden for fx vedligeholdelses- og forsyningsområdet samt manglende kapacitet til at gennemføre uddannelsen.

18. Flyvevåbnets opgørelse af den samlede kapacitet til at sende bidrag til internationale operationer sker, i modsætning til hæren og søværnet, ikke som antal soldater, der kan udsendes. Der er ingen dokumentation for flyvevåbnets særlige beregningsmetode.

B. Danmarks opfyldelse af NATO's målsætninger om udsendelse af soldater

19. Ud over at måle Forsvarets kapacitetsopbygning i forhold til målene i forsvarsforliget har Rigsrevisionen vurderet, i hvilken udstrækning Danmark lever op til de målsætninger, som NATO i 2004 opstillede for NATO-landenes evne til at udsende og opretholde soldater i kamp.

NATO vedtog i 2004 en målsætning om, at 40 % af det enkelte lands landtropper skulle kunne udsendes, og at 8 % skulle kunne være udsendt kontinuerligt. NATO's forsvarsministre besluttede i oktober 2008 at øge målet for andelen af soldater, der skal kunne udsendes, til 50 %.

20. Danmark opfylder NATO-målsætningerne fra 2008, idet andelen af hærstyrker, der kunne udsendes i 2007, udgjorde 50,2 %. Dette er en stigning fra 26,6 % i 2004. Den stigende andel af soldater, som kan udsendes i internationale operationer, dækker over, at det samlede antal soldater er faldet fra 16.900 i 2004 til 12.226 i 2007 samtidig med, at antallet af soldater i hæren, der kan udsendes, steg fra 4.500 i 2004 til 6.140 i 2007.

Ligeledes opfylder Danmark målsætningen om at kunne opretholde 8 % af landstyrkerne i kamp eller på højt standby-beredskab. Tallet for 2007 var 9,4 %, hvilket var en stigning fra 6,4 % i 2004.

21. Det er ikke alle NATO-lande, der – som Danmark – lever op til NATO's målsætninger på området. I forhold til lande, som Danmark normalt sammenligner sig med internationalt, viste Rigsrevisionens gennemgang, at Danmark er placeret på linje med gennemsnittet både vedrørende andelen af soldater, der kan udsendes, og evnen til at opretholde soldaterne i udsendelse. Danmark er placeret i den absolutte top, når man sammenligner, hvilke lande der har forbedret sig mest på de 2 parametre i perioden 2004-2007. Forskellene landene imellem er dog begrænsede.

22. Danmark var et ud af kun 6 NATO-lande, som i 2007 havde et større antal soldater enten udsendt eller klar til udsendelse, end det antal soldater, Danmark har oplyst, der kan udsendes. Hvis et land har mange soldater udsendt, er det en indikator på, at landets soldater har tilstrækkelige kvalifikationer til internationale operationer, og at der i landet er en politisk vilje til at anvende soldaterne i internationale operationer.

Vurdering

23. Danmark opfylder NATO's målsætninger for opstilling af og kontinuerlig opretholdelse af soldater. Danmark befinder sig dermed på linje med de NATO-lande, som vi normalt sammenligner os med.

C. Forsvarsministeriets styring af Danmarks deltagelse i internationale operationer

24. Rigsrevisionen har for det første vurderet, om der er tilstrækkeligt fokus på internationale operationer i de årlige styringsaftaler mellem Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet. Rigsrevisionen har for det andet vurderet Forsvarets styring af udgifterne til internationale operationer.

De årlige resultatkontrakter og rapporteringen i årsrapporten

25. Der har kun været få mål for internationale operationer i de årlige styringsdokumenter, som indgås mellem Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet.

Målene for internationale operationer fylder relativt lidt, dels i forhold til den politiske prioritering af området, dels i forhold til, at omkostningerne til internationale operationer udgør en væsentlig del af Forsvarets samlede omkostninger. Målene for internationale operationer var i 2008:

- udsendt kapacitet i forhold til den politisk besluttede udsendelse af kapacitet
- overholdelse af de økonomiske rammer for de enkelte styrkebidrag
- opstilling af succeskriterier for missionerne i Afghanistan og Kosovo.

Det 3. mål var nyt i forhold til målene for de tidligere år, men Forsvaret har ikke opstillet succeskriterier for de enkelte missioner i 2008.

Den økonomiske styring

26. Det fremgik af forsvarsforliget 2005-2009, at der af den samlede forsvarsramme skulle afsættes 900 mio. kr. som en reservationsbevilling, der kun kan bruges til internationale operationer. Reservationsbevillingen til dækning af de direkte ekstraudgifter til internationale operationer er optaget på forslag til finanslovens § 35.11.26. Bevillingen kan bl.a. bruges til missionsforberedende aktiviteter, lokale udgifter i missionsområdet, diverse direkte lønudgifter, udgifter til brændstof, reservedele, ammunition samt udgifter til udsendelse og hjemtagelse af bidraget. Det er således forholdsvis præcist afklaret, hvad der kan medtages som nettomerudgifter til internationale operationer.

27. I tabel 2 fremgår dels nettomerudgifterne til internationale operationer i perioden 2005-2008, dels de samlede udgifter til formålet i perioden.

**Tabel 2. Nettomerudgifterne til internationale operationer og de samlede formålsfordelte udgifter til internationale operationer (årets priser)
(Mio. kr.)**

	2005	2006	2007	2008
Nettomerudgifter på § 35.11.26	837	925	953	983
Samlede omkostninger til internationale operationer	1.213	1.664	1.792	2.424

28. Det fremgår af tabel 2, at nettomerudgifterne i årets priser er steget fra 837 mio. kr. i 2004 til 983 mio. kr. i 2008. Forsvaret har i hele perioden tilnærmelsesvist brugt bevillingen til dækning af nettomerudgifter til internationale operationer. De samlede omkostninger er højere end nettomerudgifterne, da der ikke over § 35.11.26 refunderes udgifter til fx nedslidning af materiel.

Forsvaret har opgjort de samlede omkostninger til internationale operationer til 1,2 mia. kr. i 2005 og til 2,4 mia. kr. i 2008, svarende til en stigning i årets priser på 100 %. Forsvaret har oplyst, at stigningen i omkostningerne til internationale operationer fra 2007 til 2008 primært skyldes, at Forsvaret i 2008 har haft øget fokus på at fordele omkostningerne på de rigtige aktiviteter.

Opgørelserne i årsrapporterne har givet et konservativt billede af omkostningerne til internationale operationer. Dels er kun mellem halvdelen og 2/3 af Forsvarets driftsomkostninger formålsfordelt, dels har Forsvaret valgt kun at formålsfordele omkostninger til internationale operationer, når en udgift 100 % kan henføres til internationale operationer. I 2007 kunne Forsvaret formålsfordele ca. halvdelen af omkostningerne til internationale operationer. I 2008 var dette steget til 2/3 af omkostningerne. Forsvaret har oplyst, at målet er, at 80 % af omkostningerne af de samlede driftsomkostninger kan formålsfordeles. Bl.a. derfor er opgørelsen af omkostninger til internationale operationer stadig forbundet med nogen usikkerhed.

Forskellen i udgifterne finansieret over reservationsbevillingen og omkostningerne i årsrapporten skyldes bl.a., at omkostninger til de fastansatte soldaters grundløn indgår i årsrapporten, ligesom reparationer på materiel efter hjemkomsten indgår heri.

29. Der er ikke knyttet aktivitetskrav til reservationsbevillingen, og der har i hele forligsperioden 2005-2009 været en ramme på 900 mio. kr. årligt i 2005-priser. Forsvaret brugte allerede i 2005 837 mio. kr., svarende til 93 % af reservationsbevillingen, selv om der kun var udsendt 1.213 soldater, svarende til 58 % af det antal, der skulle kunne udsendes for bevillingen. Der er således ikke en klar sammenhæng mellem størrelsen af reservationsbevillingen og aktivitetsniveauet. Der er ikke bevillingsretligt noget problematisk i dette.

30. I et internt notat fra 2004 behandlede Forsvarskommandoen grænseomkostningerne ved udsendelse af forskellige kapaciteter. Det fremgår, at ved udsendelse af mange små styrkebidrag eller ved udsendelse i specifikke missionstyper kan de budgetterede 900 mio. kr. blive styrende for antallet af udsendt personel.

Reservationsbevillingen udgør imidlertid ikke et legalt maksimum for, hvad Forsvaret kan anvende til nettomeromkostninger til internationale operationer, men er udelukkende udtryk for den "trækningsret", der er på reservationsbevillingen. Det fremgår således af bemærk-

ningerne til ændringsforslag til finansloven for 2009, at i det omfang, merudgifterne til internationale operationer i 2009 ikke kan finansieres inden for den udmøntede reserve, finansieres udgifterne over Forsvarskommandoens driftsbevilling.

Vurdering

31. Forsvaret har opgjort de samlede omkostninger til internationale operationer i 2008 til 2,4 mia. kr. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, som skyldes den valgte omkostningsmodel.

32. Internationale operationer er en af Forsvarets vigtigste opgaver. Forsvaret bør derfor i årsrapporterne redegøre for de væsentligste aktiviteter for internationale operationer, herunder hvilke kapaciteter der er til rådighed. Forsvaret bør endvidere kunne redegøre mere præcist for både det forventede og det faktiske resurseforbrug til internationale operationer.

IV. Forsvarets forsyningsmæssige understøttelse af enheder udsendt i internationale operationer

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Forsvaret forsyner styrkerne i Afghanistan med store mængder varer og reservedele. Forsyningen bygger på, at der er relativt store lokale beholdninger, og størrelserne af beholdningerne er baseret på Forsvarets erfaringer med forbruget i missionsområdet. De lange forsyningsveje og behovet for tilstrækkelige beholdninger betyder, at det er en hensigtsmæssig tilgang til forsyningsopgaven. Rigsrevisionen finder, at Forsvaret samlet set løser forsyningsopgaven tilfredsstillende, men at opgaven på nogle områder kan løses mere effektivt.

Forsvarets Materiel-tjeneste

Forsvarets Materiel-tjeneste er ansvarlig for indkøb, vedligeholdelse og udfasning af materiel i Forsvaret.

Forsvarets Materiel-tjeneste blev oprettet den 1. januar 2007.

33. Tilstrækkelige forsyninger er en forudsætning for, at de militære enheder kan løse deres opgaver. Fx er tilstrækkelige mængder af reservedele nødvendige, hvis opgaverne i missionsområdet skal løses tilfredsstillende. Rigsrevisionen har derfor undersøgt Forsvarets forsyning til de udsendte enheder. Undersøgelsen omfatter en gennemgang af Forsvarets forsyningsstrategi, og hvordan det sikrer og har overblik over, at beholdningerne hos de udsendte enheder i Afghanistan er tilstrækkelige. Endvidere har Rigsrevisionen vurderet Forsvarets evne til at genforsyne soldaterne inden for de fastsatte leveringstider. Endelig har Rigsrevisionen vurderet 2 af de bagvedliggende forudsætninger for en god forsynings-tjeneste i internationale operationer. Det drejer sig dels om systemunderstøttelse og uddannelse af forsyningspersonellet, dels om aftaler for samarbejdet mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Materieltjeneste.

A. Forsvarets forsyningsstrategi for enheder i internationale operationer

34. Ved tilrettelæggelsen af en forsyningsopgave kan man vælge at have relativt små lagre, hvor man venter med at indkøbe og levere, til de udsendte enheder har brug for varerne, og hvor der er korte tidsfrister og stor præcision i forhold til at overholde tidsfristerne. Alternativt kan man opbygge tilstrækkelige lagre hos brugerne baseret på et forventet fremtidigt behov og derved reducere afhængigheden af korte frister for lageropfyldelsen.

Forsyningen af de udsendte enheder i Afghanistan bygger på, at der er tilstrækkelige beholdninger i Afghanistan. Forsyningsstrategien betyder, at leveringstiderne ikke har så stor betydning, som hvis man lagde vægten på en hurtig genforsyning fra Danmark.

BOKS 4. BEHOLDNINGSTYPER I AFGHANISTAN

Myndighedsbeholdninger er beholdninger, som enheder har udleveret og benytter til deres opgaveløsning. Det er kun enheden selv, der kan benytte myndighedsbeholdningen. Beholdningerne omfatter fx soldaternes våben, køretøjer, radioer og førstehjælpsudstyr. Enhedernes myndighedsbeholdninger er fastsat på baggrund af en normering, dvs. at enheden er tildelt et bestemt antal forsyningsgenstande mv. Normeringen kan ikke ændres uden tilladelse.

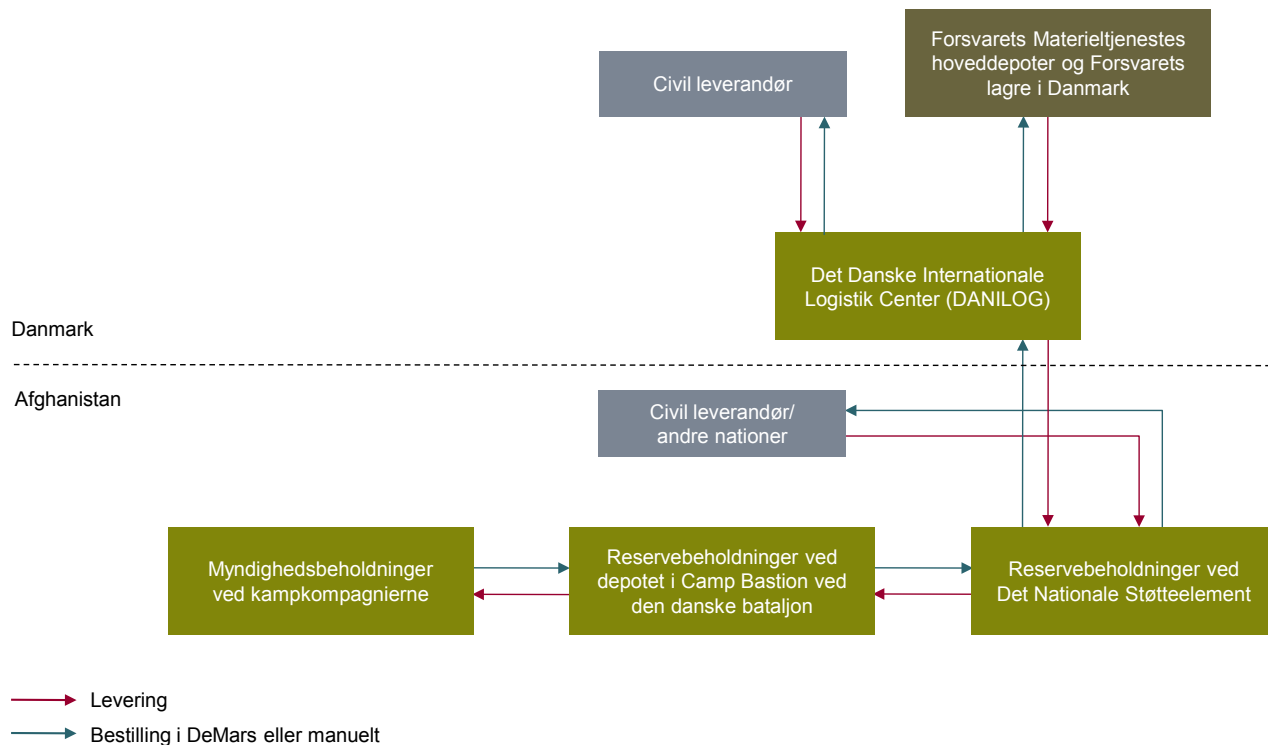
Reservebeholdninger er placeret ved Det Nationale Støtteelement i Kandahar og i Camp Bastion. Reservebeholdningerne skal løbende genforsyne enhedernes myndighedsbeholdninger. Reservebeholdningerne omfatter henholdsvis reservedele og øvrige typer forsyningsgenstande. Det er fx hjul og bæltter til enhedernes pansrede køretøjer og batterier til fx sigtemidler.

Myndigheds- og reservebeholdningerne omfatter ikke nødvendigvis de samme typer forsyningsgenstande. Fx omfatter reservebeholdningerne ikke enhedernes køretøjer, men reservedele til køretøjerne. Der er dog dele af myndighedsbeholdningerne, som også indgår i reservebeholdningerne, fx førstehjælpsudstyr.

35. Myndighedsbeholdningerne ved kompagnierne i Afghanistan genforsynes løbende af reservebeholdningerne i Afghanistan og Forsvarets lagre i Danmark. Reservebeholdningerne opfyldes løbende og skal dække de udsendte enheders behov for forbrugsvarer, reservedele mv. Genforsyningen sker ved køb lokalt eller ved, at reservebeholdningerne fyldes op fra Danmark.

36. Forsyningsvejen til Afghanistan er illustreret i figur 1.

Figur 1. Forsyningsvej fra Danmark til enhederne i Afghanistan



Kilde: Forsvaret.

Det Danske Internationale Logistik Center (DANILOG)

DANILOG indkøber og lagerfører forsyningsgenstande, som skal sendes til enhederne i Afghanistan.

DANILOG uddanner og udsender Det Nationale Støttelement.

DeMars

DeMars er Forsvarets it-system til bl.a. lagerstyring og forsyning.

Enheder udsendt i internationale operationer, herunder depoter i Afghanistan, benytter DeMars til bestilling og ekspedition af forsyninger.

37. Figur 1 viser, at når et kampkompagni har behov for en vare i sin myndighedsbeholdning, bestiller kompagniet varen ved depotet i Camp Bastion. Depotet har ansvaret for at levere varen, hvis den er på lager, eller sende bestillingen videre til Det Nationale Støttelement i Kandahar. Hvis bestillingen sendes videre til Det Nationale Støttelement, har det ansvaret for at levere varen, hvis den er på lageret hos Det Nationale Støttelement, eller sende bestillingen videre til DANILOG i Danmark. Det Nationale Støttelement kan dog købe varen lokalt, hvis det er muligt. Hvis der ikke er adgang til lokalindkøb, eller hvis varen ikke findes i Forsvaret, er det Forsvarets Materieltjeneste, der skal indkøbe varen.

38. Reservebeholdninger er placeret ved henholdsvis Det Nationale Støttelement og depotet i Camp Bastion. Forsvaret har reservebeholdninger på de 2 depoter, så hæren har forsyninger til 30 dages kamp. DeMars anvendes til at bestille varer hos reservebeholdningerne ved Det Nationale Støttelement og i Camp Bastion. Kampkompagnerne bestiller forsyninger til deres myndighedsbeholdninger manuelt. I Camp Bastion indtastes kampkompagnerne bestillinger efterfølgende i DeMars.

39. DANILOG er knudepunktet i forsyningen af enhederne i Afghanistan. DANILOG afsøger Forsvarets lagre i Danmark, når der modtages en bestilling fra Afghanistan. Når DANILOG modtager en bestilling, kan den bestilte vare i princippet tages fra alle Forsvarets depoter i Danmark. Er varen ikke på lager i Danmark, sender DANILOG bestillingen videre til Forsvarets Materieltjeneste. DANILOG er ligeledes et knudepunkt ved leveringen, da det er DANILOG, som sender alle forsyninger fra Danmark til Afghanistan.

40. Alle varer fra Danmark til Det Nationale Støttelement i Afghanistan blev i 2008 fløjet. Der blev fløjet min. hver 10. dag. Fra Det Nationale Støttelement til depotet i Camp Bastion flyves godset videre, og der er daglige forbindelser. Dog kan ventetiden på flyvninger herfra variere med flere dage, da transportkapaciteten i området er begrænset. Fra depotet i Camp Bastion og ud til de indsatte enheder i operationsområderne transporteres varerne fortrinsvis ved landtransport min. én gang om ugen.

41. Forsvaret fragtede i 2008 i alt 882 tons forsyninger fra Danmark til Afghanistan. Heraf var 769 tons gods, 37 tons post, og 77 tons omfattede farligt gods (hovedsageligt ammunition).

Forsvaret anvendte 49 fragtfly til transporten. I flyene blev også medtaget køretøjer mv. ved indsættelse og rotation af de udsendte enheder. Vægten af disse køretøjer er ikke inkluderet i opgørelsen, da tallene kun omfatter genforsyning. Hertil kommer transport af lokalt indkøbte forsyninger, som supplerer forsyninger sendt fra Danmark, og som også er blevet transporteret ud til de udsendte enheder.

Vurdering

42. Forsvaret forsyner styrkerne i Afghanistan med store mængder varer og reservedele. Forsyningen bygger på, at der er relativt store lokale beholdninger, og størrelserne af beholdningerne er baseret på Forsvarets erfaringer med forbruget i missionsområdet. De lange forsyningsveje og behovet for tilstrækkelige beholdninger betyder, at det er en hensigtsmæssig tilgang til forsyningsopgaven.

B. Forsyningssituationen hos enheder udsendt i internationale operationer

Beholdningernes størrelse

43. Styringen af reservebeholdningerne ved depoterne i Afghanistan sker primært automatisk i DeMars. Hærens Operative Kommando fastsætter størrelsen af myndighedsbeholdningerne, og kompagnerne skal sikre, at de aktuelle beholdninger er tilstrækkeligt fyldte.

Prognose- og behovsstyring

44. Som udgangspunkt anvender Forsvaret prognosestyring i DeMars til at sikre, at der er tilstrækkelige beholdninger i Afghanistan. Dvs. at lagrene i princippet fyldes op i takt med enhedernes forbrug. Det sker med udgangspunkt i den ønskede lagerstørrelse. Fordelen ved prognosestyring er, at store varemængder automatisk genopfyldes. Forsvaret mindsker derved det administrative resurseforbrug, og samtidig begrænses risikoen for, at der ikke bliver bestilt de varer, der er behov for, eller at der bestilles en forkert vare.

Prognosestyring er ikke en garanti for, at der altid er de nødvendige varer i beholdningerne. Fx vil trækket på visse beholdninger variere mere, end prognosestyringen kan dække, fx ved pludselige ændringer i forbrugsmønstret. Det er også en forudsætning for en velfungerende prognosestyring, at Forsvaret er i stand til at levere varerne inden for de forsyningsfrister, som ligger til grund for prognoserne.

45. Når de forsyningsansvarlige på forhånd ved, at forbrugsmønstret for en forsyningsgenstand ændrer sig meget, fx som følge af planlagt serviceeftersyn på køretøjerne, anvendes behovsstyring som alternativ til prognosestyringen. Dvs. at personalet manuelt i DeMars bestiller varer ud over det, som forbrugsmønstret og prognosestyringen tilsiger.

I nogle tilfælde rekvireres varer ved enkeltbestillinger i DeMars. Det er varer, som ikke er på Forsvarets lagre i Afghanistan, eller som anvendes i så begrænset antal, at prognosestyring ikke er relevant.

Reservebeholdningerne

46. Reservebeholdningerne ved Det Nationale Støtteelement og depotet i Camp Bastion skal sikre, at myndighedsbeholdningerne ved enhederne løbende fyldes op, så enhedernes behov er dækket. Dette sker ved hjælp af den ovenfor beskrevne prognose- og behovsstyring i DeMars. Forsvarets systemer er ikke tilrettelagt, så det har været muligt for Rigsrevisionen at gennemføre en revision af størrelsen på reservebeholdningerne. Forsvarsministeriet har ved høringen oplyst, at størrelsen af reservebeholdningerne principielt kan revideres, men at revisionen vil kræve ganske betydelige resurser.

Myndighedsbeholdningerne

47. Forsyningsbefalingsmanden ved kampkompagnerne har i samarbejde med kompagnichefen det daglige ansvar for, at myndighedsbeholdningerne er tilstrækkeligt fyldte. Myndighedsbeholdningerne styres ikke som reservebeholdningerne gennem DeMars, da kampkompagnerne ikke har adgang til systemet i de fremskudte lejre i missionen. Forsyningsbefalingsmanden bestiller varer til myndighedsbeholdningen i et særskilt system, og bestillingerne indtastes efterfølgende i DeMars.

Forsvaret følger ikke løbende fra Danmark, om myndighedsbeholdningerne er fyldte. Forsvaret udarbejdede manuelt statistikker til Rigsrevisionens undersøgelse, der viste et øjebliksbillede af myndighedsbeholdningerne hos de 2 kampkompagnier, som er indsat i Helmand. På baggrund af opgørelsen er det Forsvarets vurdering, at mindst 95 % af kompagniernes myndighedsbeholdninger indeholder det, som er fastsat i normeringerne.

Forsvarets opgørelse af de 2 myndighedsbeholdninger er en kvantitativ opgørelse af, i hvilken grad soldaterne på tidspunktet havde fået udleveret det udstyr, køretøjer, beklædning mv., som de var normeret til. Opgørelsen illustrerer derfor ikke, hvilken stand det udleverede udstyr er i, dvs. om kvaliteten af fx uniformer, radioer, udstyr til at løse opgaver om natten og køretøjer lever op til behovet.

Rigsrevisionen har ønsket at vurdere datagrundlaget for statistikkerne. Det har ikke været muligt, da Forsvaret ikke har gemt datagrundlaget. Forsvaret har oplyst, at datagrundlaget ikke kan genskabes.

48. Hærens Operative Kommando indførte i januar 2009 oversigter, der viser status på 9 større materielgenstande, som Forsvaret anser som kampafgørende for enhederne i Afghanistan. Oversigterne omfatter bl.a. kampvogne, pansrede mandskabsvogne, beskyttede lastvogne og bjergningskøretøjer. De danner grundlag for en ugentlig orientering af chefen for Hærens Operative Kommando. Oversigterne viste, at der gennemsnitligt var 2 af de 9 materielgenstande, hvor der var mindre mangler. Beholdningerne for resterende materielgenstande levede op til normeringerne.

49. Rigsrevisionen har spurgt de udsendte soldater, om de på et eller flere tidspunkter havde oplevet, at der var centrale materielgenstande, som ikke kunne anvendes på grund af mangel på reservedele, og som ikke blev erstattet hurtigt. 59 % af respondenterne i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse havde oplevet dette. 29 % havde ikke oplevet mangler. 64 % af soldaterne hos bataljonskampgruppen (herefter benævnt bataljon) havde oplevet mangler, og 29 % af soldaterne hos Det Nationale Støtteelement havde oplevet mangler.

Det fremgår samtidig, at 83 % af respondenterne i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse vurderede, at det danske materiel var bedre eller på samme niveau i forhold til det materiel, som deres primære samarbejdspartnere havde. 11 % vurderede i modsætning hertil, at det danske materiel var dårligere i forhold til det materiel, deres primære samarbejdspartnere havde. 6 % svarede, at de ikke vidste, om det danske materiel var bedre eller dårligere.

Rigsrevisionen har ved gennemgang af de evalueringsrapporter, som kompagnicheferne udarbejder, ikke konstateret væsentlige mangler i myndigheds- og reservebeholdningerne hos de udsendte soldater. Denne vurdering bygger dog ikke på en systematisk gennemgang af beholdningerne, da Forsvarets registreringer ikke muliggør dette. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, interviews med nøglepersonel for forsyningen og Forsvarets oplysninger om reservebeholdningerne indikerer dog, efter Rigsrevisionens opfattelse, at der i en del tilfælde var beholdninger i Afghanistan, som ikke var tilstrækkelige. Forsvaret har oplyst, at mangel på reservedele generelt har skabt u hensigtsmæssigheder for driften af materiel, herunder også materiel til internationale operationer. Forsvaret vurderer, at der sjældent er operative konsekvenser som følge af mangel på reservedele hos de udsendte enheder.

Vurdering

50. Forsvaret anvender som udgangspunkt prognosestyring til at sikre tilstrækkelige beholdninger. Prognosestyringen suppleres med behovsstyring, hvor det er relevant.

51. Forsvaret har i januar 2009 indført oversigter over status på større materielgenstande, som Forsvaret anser som kampafgørende for enhederne i Afghanistan. Oversigterne bruges bl.a. til at orientere ledelsen af Hærens Operative Kommando om, hvorvidt enhederne råder over materielgenstandene. Rigsrevisionen finder dette positivt.

C. Leveringstider på bestilte forsyninger

52. Rigsrevisionen ønskede at vurdere leveringstiderne for de varer, som enhederne i Afghanistan bestilte. Det gælder såvel leveringer til myndighedsbeholdninger som leveringer til reservebeholdninger. Leveringstiden på forsyninger er for det første væsentlig, fordi enhedernes planlægning af opgaver, fx vedligeholdelse af køretøjer, bliver påvirket, hvis der sker overskridelser af den forventede leveringstid. Herudover er størrelsen på reservebeholdningerne i Afghanistan bestemt, bl.a. med udgangspunkt i de forventede leveringstider. Hvis der sker store forsinkelser i forhold hertil, kan der opstå mangler i reservebeholdningerne.

Måling af leveringstider

53. Forsvarets målinger af leveringstider for forsyninger var oprindeligt rettet mod Forsvarets forsyning i Danmark, og de er kun i begrænset omfang tilpasset til internationale operationer.

Forsvaret har målt, om de enkelte led i forsyningskæden får de bestilte forsyninger inden for de ønskede leveringstider. Leveringstiderne fastsættes enten automatisk i DeMars eller af den enhed, som bestiller varen.

Forsvaret måler ikke, hvor lang tid det sammenlagt tager, fra en enhed i Afghanistan bestiller en vare, til den er hos enheden. Det skyldes bl.a., at målingerne er ekskl. den tid, en vare er i transit mellem leddene, fx når den flyves fra Danmark til Det Nationale Støtteelement i Kandahar. Det fremgår af en rapport fra den engelske rigsrevision, at det britiske forsvar måler deres leveringstider på baggrund af opstillede mål for leveringstiden og måler den samlede leveringstid for forsyningerne. Rigsrevisionen finder, at viden om de samlede leveringstider og opstilling af relevante mål vil kunne medvirke til et mere effektivt forsynings-system.

54. I 2007 og 2008 modtog depotet i Camp Bastion henholdsvis 68,4 % og 64,8 % af bestillingerne til Det Nationale Støtteelement inden for de ønskede leveringstider. Ca. 90 % af bestillingerne til Det Nationale Støtteelement havde en leveringsfrist på over 25 dage, og ca. 50 % havde en leveringsfrist på over 49 dage (typisk omkring 50 dage).

Rigsrevisionen ville gerne sammenligne de danske tal på forsyningsområdet med de britiske, da Storbritannien er Danmarks nærmeste samarbejdspartner i Afghanistan. Men på grund af de 2 landes forskellige målemetoder er det ikke muligt at sammenligne de 2 forsvars leveringstider eller målopfyldelse på forsyningsområdet.

Forsvaret har oplyst, at det er i gang med at udvikle en rapport, der skal gøre det muligt at vurdere sagsbehandlingstiden i det enkelte led i forsyningskæden frem til Det Nationale Støtteelement. Forsvaret forventer, at rapporten er færdig primo 2010, under forudsætning af at testen ultimo 2009 forløber tilfredsstillende.

Udestående bestillinger

55. Rigsrevisionen har gennemgået oversigter fra DeMars for at vurdere antallet af bestillinger, hvor Camp Bastion ikke havde modtaget en ønsket levering, og hvor leveringsfristen var overskredet. Bestillinger, hvor leveringstiden er overskredet, omfatter alt fra reservedele og værktøj til ammunition, våbentilbehør, tilbehør til kommunikationsudstyr mv.

56. Undersøgelsen har vist, at der er en større mængde bestillinger, hvor den fastsatte leveringsdato er overskredet. Forsvaret har ikke kunnet levere præcise oplysninger, så tallene er delvist baseret på et skøn. Den 8. januar 2009 var der mindst 140 bestillinger, hvor Camp Bastion endnu ikke havde modtaget en vare, selv om leveringsfristen var i 2006 og 2007. Langt hovedparten af disse var med en leveringsfrist i 2007.

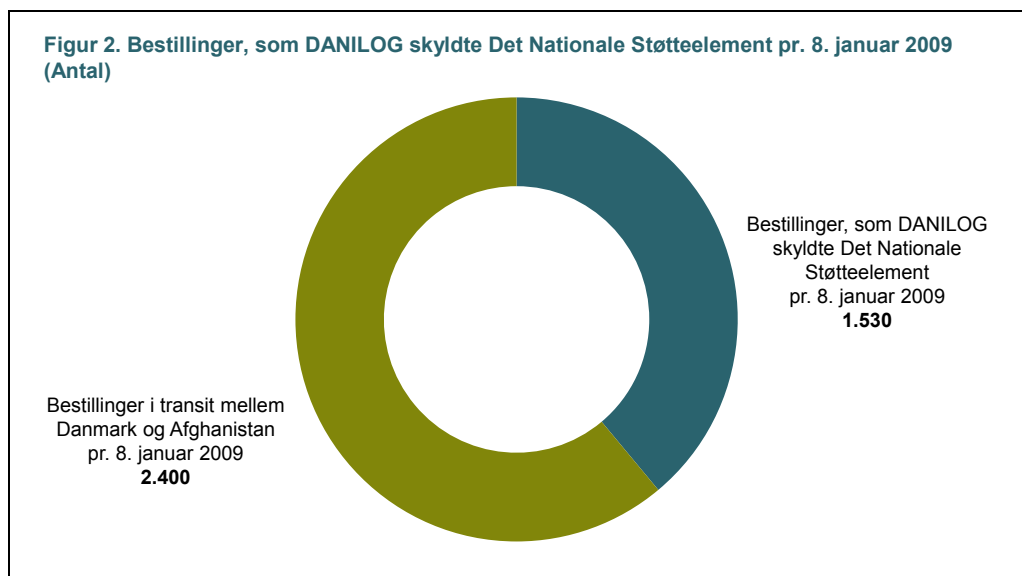
Der var mindst 1.900 bestillinger med en ønsket leveringstid i 2008, hvor Camp Bastion ikke havde modtaget varen, selv om leveringstiden blev overskredet den 8. januar 2009. Heraf var mindst 245 bestillinger fra 1. halvår 2008, dvs. 6-12 måneder før Rigsrevisionens udtræk. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det samlede antal bestillinger med leveringsfrist i 1. halvår 2008, hvor Camp Bastion endnu ikke havde modtaget varen, var højere end 245, idet et større antal var i transit, dvs. ekspederet af Det Nationale Støtteelement, men ikke modtaget i Camp Bastion.

Der var den 8. januar 2009 mindst 700 udestående bestillinger fra 3. kvartal 2008, hvor Camp Bastion ikke havde modtaget varen, selv om leveringstiden var overskredet.

Bestillinger, der er udestående i længere tid, kan opdeles i 3 kategorier. For det første bestillinger, der fortsat er væsentlige for de udsendte enheder. For det andet bestillinger, hvor de udsendte enheder ikke længere har behov for den bestilte genstand. For det tredje tilfælde, hvor der er fejlregistreringer i systemet. Forsvaret har ikke overblik over, hvilken kategori de udestående bestillinger til enhederne i Afghanistan tilhører.

Leveringer fra Danmark til Det Nationale Støtteelement i Afghanistan

57. Et af nøglepunkterne i forsyningen af soldaterne i Afghanistan er leveringen fra DANILOG til Det Nationale Støtteelement i Kandahar. Rigsrevisionen har derfor forsøgt at vurdere, om varerne ekspederes hurtigt fra DANILOG til Det Nationale Støtteelement. Figur 2 viser antallet af udestående bestillinger, som DANILOG i Danmark skyldte Det Nationale Støtteelement i Afghanistan den 8. januar 2009. Forsvaret har ikke kunnet levere præcise data, så figuren er delvist baseret på et skøn.



58. Figur 2 viser, at der i januar 2009 var 3.930 bestillinger, som ikke var leveret mellem DANILOG og Det Nationale Støtteelement inkl. 2.400 bestillinger i transit. Varer er i transit, når de er registreret som afsendt af DANILOG i Vordingborg, men endnu ikke registreret som modtaget hos Det Nationale Støtteelement i Kandahar. Forsvaret har udarbejdet statistikker, der viser, at DANILOG modtog mellem 25.000 og 30.000 bestillinger fra Afghanistan i 2008. Der var dog bestilt relativt få leveringer fra Det Nationale Støtteelement i november og december 2008 (i alt ca. 3.500). I forhold til den aktuelle mængde bestillinger svarer de udestående leveringer til ca. 2 måneders bestillinger. Tallene inkluderer tilfælde, hvor forsyningerne er modtaget i missionsområdet, uden at de er blevet registreret som modtaget.

59. Rigsrevisionen har opgjort antallet af varer i transit. Der var 2.400 bestillinger i transit mellem DANILOG og Det Nationale Støtteelement, svarende til ca. 1 måneders bestillinger. Mellem Det Nationale Støtteelement og depotet i Camp Bastion var der 1.609 bestillinger i transit. De tilsvarende tal var henholdsvis 315 mellem Forsvarets Materieltjeneste og DANILOG og 302 mellem Camp Bastion og de 2 kampkompagnier.

Forsvarets styring af leveringerne

60. Forsvaret fører fokuslister, der skal fremskynde leveringen af op til 50 forsyningsgenstande, som de udsendte enheder særligt prioriterer at modtage hurtigt. Fokuslisterne skal opdateres løbende, så enhederne kan følge status på sagsbehandlingen. Registreringerne på fokuslisterne har dog ikke altid fundet sted, så det har været muligt at følge udviklingen i sagsbehandlingen af de enkelte bestillinger. Det har ikke været muligt at måle ekspeditionstiden for de enkelte bestillinger på fokuslisterne.

61. Rigsrevisionen har gennemgået fokuslisten for det danske bidrag i Afghanistan pr. 28. november 2008 samt dokumentation for Forsvarets Materieltjenestes behandling af en række af bestillingerne. Alle 22 bestillinger på fokuslisten var sat til videre behandling hos Forsvarets Materieltjeneste eller DANILOG. Gennemgangen viste også, at Forsvarets Materieltjeneste relativt hurtigt har reageret på enhedernes behov og fx iværksat indkøb af forsyningsgenstandene. Bestillingerne på fokuslisten er generelt relativt nye, hvilket indikerer, at fokuslisten opfylder sit formål i forhold til missionen i Afghanistan.

De prioriteringer, som enhederne foretager i DeMars, har kun i begrænset omfang betydning for den rækkefølge, ordrerne ekspederes i. Det er dog muligt for enhederne at sikre, at en bestilling prioriteres i forsyningskæden. Dette sker ved, at enheden, sideløbende med at den indtaster en særlig høj prioritering i DeMars, sender en fax til næste led i forsyningskæden. Dette skal på linje med fokuslisterne sikre, at højt prioriterede varer kommer til missionsområdet uden unødige forsinkelser.

62. Forsvaret gennemfører ikke en systematisk controlling af genforsyningen, herunder af de udestående leverancer. Tidligere skulle den logistikansvarlige ved bataljonen rapportere til DANILOG om status på udestående leverancer. Forsvaret har oplyst, at denne kontrol nu er fjernet. I stedet skal den ansvarlige sagsbehandler i missionsområdet kontrollere oversigterne over udestående leverancer. Resultatet af denne kontrol indberettes ikke til andre myndigheder i Forsvaret.

Kontrollen af udestående leveringer er en meget omfattende opgave, da listerne over udestående bestillinger indeholder flere tusinde bestillinger. Værdien af de lister, personellet trækker, reduceres væsentligt af, at den samme bestilling kan være registreret som udestående ved flere led samtidigt. Den enkelte sagsbehandler kan derfor kun ved en meget stor arbejdsindsats etablere en oversigt over de udestående leveringer, som vedkommende er ansvarlig for at ekspedere. Det betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at kontrollen ikke gennemføres systematisk.

Forsvaret har ikke viden om væsentligheden af de udestående leveringer, og der foretages ikke systematisk controlling af, om de ønskede leveringstider overholdes. Rigsrevisionen har over for Forsvaret tilkendegivet, at Forsvaret centralt bør sikre kompetent og sammenhængende controlling af lagerbeholdningerne bl.a. for at identificere problemer på forsyningsområdet. Dette vil efter Rigsrevisionens opfattelse kunne bidrage til, at Forsvaret varetager forsyningsopgaven mere effektivt. Forsvaret er enig i, at der er behov for en bedre controlling på området.

Vurdering

63. For at sikre, at prioriterede forsyninger kommer hurtigt ud til enhederne, udarbejder Forsvaret fokuslister. Bestillinger på fokuslisten til Afghanistan behandles relativt hurtigt, og listen er efter Rigsrevisionens opfattelse effektiv i forhold til denne mission.

64. Forsvarets data viser, at der i alt var op mod 30.000 bestillinger fra Afghanistan til Danmark i 2008. I Afghanistan modtog depotet i Camp Bastion ca. 65 % af deres bestillinger inden for de ønskede leveringstider i 2007 og 2008. Datagrundlaget er meget usikkert, og målingerne af leveringstiderne skal tages med et vist forbehold. De var oprindeligt rettet mod Forsvarets forsyningsvirksomhed i Danmark og er ikke tilpasset forsyningen til internationale operationer.

65. Det britiske forsvar måler deres leveringstider anderledes end det danske forsvar. Briterne måler deres leveringstider på baggrund af opstillede mål for leveringstiden og måler den samlede leveringstid for forsyningerne. Rigsrevisionen finder, at viden om de samlede leveringstider og opstilling af relevante mål vil kunne medvirke til et mere effektivt forsyningsystem.

66. Forsvaret bør etablere et bedre datagrundlag på forsyningsområdet og opstille relevante mål for forsyningen. Det vil bl.a. gøre det muligt at måle den samlede leveringstid for forsyningen til Afghanistan og systematisk følge op på beholdningernes størrelser. Forsvaret vil samtidig få et overblik over, om Forsvarets relativt mange udestående bestillinger stadig er relevante. Forsvaret har tilkendegivet, at der er behov for en bedre controlling på forsyningsområdet. Rigsrevisionen finder det positivt, at Forsvaret har identificeret et behov for at få evalueret genforsyningsprocessen med henblik på at optimere denne, og at Forsvarets Materieltjeneste arbejder med at forbedre målingerne af forsyningerne til internationale operationer.

D. Systemunderstøttelse og uddannelse

67. Forsvaret bruger DeMars til at styre forsyningen af enhederne i Afghanistan. Et velfungerende it-system skal sikre en hensigtsmæssig forsyning af udsendte enheder og samtidig fungere som et effektivt arbejdsredskab for Forsvarets ansatte. Rigsrevisionen vurderer i dette afsnit, om DeMars smidigt understøtter forsyningen af enhederne, og i hvilken grad personalet, der betjener DeMars, har den nødvendige rutine.

68. Det udsendte personel benytter 4 prioriteringer, når de bestiller forsyninger. Den højeste prioritet anvendes, når en udsendt enhed ønsker, at en forsyningsgenstand leveres hurtigst muligt. Forudsætningen for at anvende højeste prioritet er, at genstanden skal være afgørende for at gennemføre en nært forestående opgave. Laveste prioritet anvendes ved standardopfyldning til lager.

De 2 kampkompagnier bruger prioriteringssystemet i DeMars i betydeligt omfang, og mere end 1/5 af de bestillinger, som depotet i Camp Bastion skyldte kompagnierne, havde en høj prioritet. Systemet er imidlertid ikke tilpasset de operative vilkår. Når enhederne ønsker at anvende højere prioriteter, skal de kontakte næste led i forsyningsvejen, fx pr. fax, og henvide til den specifikke bestilling, så den kan registreres i det følgende led med den rette prioritet. Den manglende systemunderstøttelse betyder derfor en betydelig øget administrativ byrde, og der er risiko for, at en bestilling får en lavere prioritet end valgt af den bestillende enhed.

69. En enhed kan ikke automatisk slette en bestilling i DeMars hos de resterende led i forsyningsvejen, hvis en ordre ikke længere er relevant. Enheden skal sende en e-mail til næste led i forsyningsvejen og få dem til at slette bestillingen. Hvert enkelt led skal efterfølgende manuelt slette den pågældende bestilling i systemet. Hvis det ikke sker, kan der ske unødvendige indkøb, eller uaktuelle bestillinger kan blive sendt til missionen.

70. Hvis forbrugsmønstret for en enhed ændrer sig væsentligt, skal reservebeholdningernes størrelse ændres. Korrekte justeringer på de enkelte lagre i forsyningsvejen er en forudsætning for en hensigtsmæssig lagerføring. DeMars er ikke opsat, så ændringer ved lagrene i forsyningsvejen mellem Danmark og Afghanistan tilpasses. Her skal Det Nationale Støtteelement sende en e-mail til Danmark, så det sikres, at ændringerne tilpasses hele vejen igennem forsyningsvejen. Dette betyder en betydelig øget administrativ byrde og risiko for, at reservebeholdningerne ikke tilpasses rettidigt.

71. Brugere kan i DeMars se, hvilke bestillinger der er i transit mellem de enkelte led i forsyningsvejen. I nogle tilfælde kan en bestilling være på transitlisten, selv om den allerede er modtaget af den udsendte enhed. Dette sker, hvis enheden tager forsyningsgenstanden i brug uden at registrere den som modtaget i DeMars. Hvis en enhed senere bestiller den samme forsyningsgenstand, vil ordren ikke altid blive registreret, idet DeMars typisk reagerer ved ikke at ekspedere bestillingen videre i systemet.

72. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser, at 23 % af de adspurgte, som har anvendt DeMars under udsendelsen, i ringe grad eller i meget ringe grad synes, at uddannelsen i DeMars inden udsendelsen var tilstrækkelig til, at de kunne løse deres primære opga-

ver under udsendelsen. Til sammenligning svarede 3 % af samtlige adspurgte, at de i ringe eller meget ringe grad oplevede, at de under deres udsendelse havde nok færdigheder til at løse deres opgaver. Dette underbygger, at det specielt er DeMars-færdigheder, det udsendte personel mangler.

Spørgeskemaundersøgelsen viste endvidere, at HRU-personel i forsyningsfunktioner i flere tilfælde havde vanskeligt ved at løse deres opgaver, fordi de ikke havde nok rutine. I flere tilfælde har dette betydet, at det har været nødvendigt at udskifte det udpegede personel.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen understøttes af, at flere evalueringsrapporter peger på, at HRU-personel mangler rutine i at anvende DeMars. I en af evalueringsrapporterne vurderes det, at HRU-personel generelt bør anvendes i de mindst uddannelseskrevende stillinger. Nogle stillinger kræver specialuddannelser som fx DeMars-kurser. Det vurderes, at kurserne er meget vigtige, og at rutine er en afgørende faktor. Det anbefales derfor i samme evalueringsrapport, at Forsvaret, på grund af manglende rutine, ikke bør anvende HRU-personel i disse stillinger.

Rigsrevisionen erfarede endvidere på revisionsbesøget i Afghanistan, at flere centrale funktioner i administrationen af forsyning og økonomi var besat med personel, som ikke havde erfaring med området. Det betød, at personalet først ved ankomst i missionsområdet skulle til at opbygge erfaring med området. Dette understøttes af kvalitative bemærkninger i Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Rigsrevisionens gennemgang af forsyningsområdet tyder endvidere på, at manglende kendskab til og rutine i opgaveløsningen, herunder ikke mindst anvendelsen af DeMars, er baggrunden for nogle af de problemer, som angår udestående leveringer, fejlregistreringer i DeMars mv., som Rigsrevisionens undersøgelse har kortlagt.

73. Forsvaret er selv opmærksom på, at der er problemer på området. Af en intern rapport fremgår det, at manglende kendskab til forretningsgange inden for forsyning, vedligeholdelse og indkøb samt manglende uddannelse og rutine i brug af DeMars har indflydelse på forsyningstjenesten. Forsvaret vurderer, at bemanningen af de logistiske funktioner har haft negativ betydning for planlægning og udførelse af forsyningsopgaven. Manglende bemanning og kontinuitet i de logistiske funktioner anses som et problemområde, der bør sættes mere fokus på.

Vurdering

74. Forsvarets it-system bør i højere grad understøtte forsyningen af de udsendte enheder. Forsvaret har oplyst, at den nuværende version af it-systemet kun på enkelte områder er tilpasset de behov og vilkår, de udsendte enheder arbejder under. Forsvaret har fokus på disse forhold ved fremtidige opgraderinger af it-systemet.

75. Forsvaret bør forbedre uddannelsen af det udsendte forsyningspersonel, da en del af de udsendte mangler rutine og erfaring i at bestride funktionerne i missionen, herunder ikke mindst erfaring i anvendelse af it-systemet.

E. Samarbejde mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Materieltjeneste

76. Forsvarets Materieltjeneste understøtter Hærens Operative Kommando i forhold til at sikre, at de udsendte soldater har de nødvendige forsyninger, jf. figur 1. Det er Forsvarets Materieltjeneste, der har ansvaret for, at nye materielgenstande registres, så de kan tages i anvendelse. Samtidig har Forsvarets Materieltjeneste ansvaret for løbende at indkøbe bestilte forsyningsgenstande, som bestilles af de udsendte enheder, og som ikke allerede er på lager i Danmark.

Hærens reaktionsstyrkeuddannelse (HRU) er en 8-måneders overbygning på værnepligtsuddannelsen (hærens basisuddannelse). Efter gennemførelsen af uddannelsen udsendes soldaten typisk i en international operation.

77. Bestemmelserne, som regulerer forsyningstjenesten, er kun i begrænset omfang ændret efter etableringen af Forsvarets Materieltjeneste. Forsvaret arbejder på en opdatering af forvaltningsgrundlaget, som bl.a. omfatter en detaljeret beskrivelse af principperne for forsyningstjenesten ved deltagelse i internationale operationer.

78. Forsvarets Materieltjeneste blev etableret den 1. januar 2007, og der eksisterer et kundeforhold imellem de 2 organisationer, hvor Forsvarets Materieltjeneste har ansvaret for at levere de ydelser, som efterspørges af Hærens Operative Kommando. Hærens Operative Kommando forventede oprindeligt i løbet af 2007 at indgå en serviceaftale med Forsvarets Materieltjeneste. En serviceaftale regulerer indhold og kvalitet af de ydelser, som Forsvarets Materieltjeneste skal levere, herunder indkøb af materiel, som de udsendte enheder har bestilt. Hærens Operative Kommando sendte i april 2008 sine ønsker til en serviceaftale til Forsvarets Materieltjeneste.

Hærens Operative Kommandos ønsker til serviceaftalen med Forsvarets Materieltjeneste relaterer sig bl.a. til forsyningen af hærens enheder udsendt i internationale operationer, herunder:

- informationsudveksling mellem Forsvarets Materieltjeneste og Hærens Operative Kommando i forbindelse med hasteanskaffelser til internationale operationer og ved iværksættelse af lokalindkøb
- procedurer for anskaffelse af ammunition til operativ brug
- anskaffelse af uddannelsesmateriel
- Forsvarets Materieltjenestes støtte til Hærens Operative Kommandos operative struktur med erfarent nøglepersonel til internationale operationer, fx mekanikere, controllere og indkøbere
- planer og tidsfrister for registrering af materiel i DeMars.

Der er ikke indgået en serviceaftale mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Materieltjeneste. Der er indgået serviceaftaler mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Regnskabstjeneste og Forsvarets Sundhedstjeneste. Forsvarsministeriet har oplyst, at der ikke vil blive indgået en serviceaftale mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Materieltjeneste. Der vil i stedet blive etableret forskellige mødefora, som skal sikre en forventningsafstemning mellem kunde og leverandør. Ministeriet har samtidig oplyst, at det overordnede forhold mellem kunde og leverandør vil blive styret gennem Forsvarskommandoens årsprogram.

79. Forsvarets Materieltjeneste er ansvarlig for, at alle nye forsyningsgenstande registreres i DeMars. Dette er forudsætningen for, at en genstand kan tages i brug, og for, at bl.a. de udsendte enheder kan bestille forsyningsgenstande og reservedele hertil. Da en forsyningsgenstand kan bestå af et stort antal enkeltdele, er registreringsprocessen ofte omfattende.

Forsvarets Materieltjeneste måler den tid, det tager dataafdelingen i Forsvarets Materieltjeneste at registrere materiel i DeMars. Statistikkerne viser dog ikke det fulde omfang af den tid, det tager at registrere nyt materiel, dvs. fra en vare er anskaffet af Forsvarets Materieltjeneste, til den kan bestilles i DeMars. Den del af sagsbehandlingen, som foregår uden for dataafdelingen, er ikke medtaget.

Vurdering

80. Hærens Operative Kommando opstillede i 2008 en række ønsker til en serviceaftale med Forsvarets Materieltjeneste. Forsvarsministeriet har oplyst, at der ikke vil blive indgået en serviceaftale mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Materieltjeneste. Der er i stedet etableret forskellige mødefora, som skal sikre en forventningsafstemning mellem kunde og leverandør. Det overordnede forhold mellem kunde og leverandør vil fremover blive styret gennem Forsvarskommandoens årsprogram.

V. Uddannelse af personel til internationale operationer

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Hæren har været i stand til at uddanne og udsende kompagnier som planlagt, men personelsituationen i Forsvaret er under pres, især på specialistområdet. Uddannelsesforløbet er komprimeret, og kompagnierne yder en stor indsats for, at soldaterne kan gennemføre uddannelsen. Uddannelsesforløbet kan dog forbedres på en række områder. Bl.a. kan Hærens Operative Kommando forbedre planlægningen og tilrettelæggelsen af uddannelsen og øge den administrative støtte til de kompagnier, som skal udsendes.

A. Forsvarets muligheder for at udsende personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer

81. Rigsrevisionen har på baggrund af Forsvarets opgørelser over personelsituationen vurderet Forsvarets nuværende og fremtidige muligheder for at udsende personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer. For at vurdere Forsvarets evne til at udsende personel med de rette kvalifikationer har Rigsrevisionen bl.a. set på bemanningen af hold 1-6, som har været udsendt til Helmand i Afghanistan.

Udpegning af personel til internationale operationer

82. For at Forsvaret kan opretholde det nuværende ambitionsniveau for Danmarks deltagelse i internationale operationer skal personelsammensætningen tilpasses til de internationale operationer, herunder skal Forsvaret bl.a. løbende uddanne tilstrækkeligt personel, som kan udsendes.

83. Tabel 3 viser hærens aktuelle personelsituation i 2008. Tabellen viser antallet af personel for de forskellige personelgrupper i hæren, og hvor ofte disse grupper skal udsendes, for at Danmark kan opretholde det nuværende internationale engagement.

Tabel 3. Hærens aktuelle personalsituation set i forhold til det aktuelle internationale engagement pr. 1. oktober 2008

	Personelgrupper	Antal ansatte i hæren	År mellem udsendelser med det nuværende personel
Menige	Konstabel	3.253	4,8
Sergentgruppen	Sergent	726	3,9
	Oversergent	534	3,3
	Seniorsergent	462	3,9
	Chefsergent	64	7,3
	Officerer	Premierløjtnant	374
	Kaptajn	401	4,3
	Major	247	9,2
	Oberstløjtnant	77	8,9

Forsvarets Personeltjeneste

Forsvarets Personeltjeneste blev etableret i april 2005.

Forsvarets Personeltjeneste er ansvarlig for ansættelser, personlig uddannelse og andre personaleforhold for alle medarbejdere i Forsvaret.

Forsvarets Personeltjeneste tilvejebringer personel til internationale operationer.

84. Forsvaret har som mål, at hærens personel ikke skal udsendes i internationale operationer oftere end hvert 3. år. Tabellen viser, at der ikke er mangel på personel, idet hæren for alle personelgrupper i teorien kan overholde målet om, at der skal gå mindst 3 år mellem den enkelte soldats udsendelse. Ovenstående opgørelse tager dog ikke højde for, at personellet ikke kan indgå i alle funktioner. Derfor er der i praksis mangel på personel. Fx kan ikke alle oversergenter gå ind og dække en hvilken som helst funktion, som skal besættes af en oversergent. Tabellen er derfor primært en indikator på, hvilke personelgrupper der er mangel på. Der er især mangel inden for personelgrupperne oversergent, sergent og seniorsergent, hvor der kun lige er tilstrækkeligt personel til udsendelse hver 3. år. Således viser tabellen, at oversergenter skal udsendes med 3,3 års mellemrum og sergenter og seniorsergenter med 3,9 års mellemrum. For officersgruppen generelt er der flere år mellem udsendelserne.

Forsvaret har i 2008 fået et konsulentfirma til at foretage et review af de operative kommandoers støttestruktur. Reviewet viser, at der i personelgrupperne oversergent og kaptajn er en betydelig andel af personellet, som ikke bliver udsendt i internationale operationer. Således har 20 % af hærens oversergenter ikke været udsendt inden for de seneste 4 år. En stikprøve af de ikke-udsendte oversergenter viste ifølge reviewet, at der er et potentiale for at udsende nogle af disse oversergenter i internationale operationer.

85. Forsvaret har væsentlige mangler på personel i specialistfunktioner. Hæren mangler fx personel til specialfunktioner som artilleripejlere, befalingsmænd med specielle kompetencer, militærpoliti og forsyningsekspedienter. Rigsrevisionen har konstateret, at det i flere tilfælde har været vanskeligt at finde kvalificeret personel til specialfunktioner på holdene til Afghanistan.

86. Ved udpegning af personel til 2 kompagnier har Forsvarets Personeltjeneste i nogle tilfælde udpeget personel til nøgleposter som bl.a. kommandobefalingsmand, forsyningsbefalingsmand og delingens næstkommanderende, der enten ikke havde tidligere erfaring i positionen, eller som ikke på forhånd havde den fornødne funktionsuddannelse. Dette kan have betydning for uddannelsens øvrige personel. Der har således været en yderligere uddannelsesbyrde før udsendelsen for at sikre, at alle ved udsendelsen havde de fornødne kvalifikationer.

Et af kompagnierne fik ved uddannelsens start tildelt personel, som senere under uddannelsesforløbet blev sorteret fra, da de ikke var egnet til udsendelse. Kompagniet sørgede således for at frasortere personel under uddannelsen, som de ikke fandt egnet til at løse opgaven i den forestående mission.

Midlertidige udnævnelser

87. Ved udsendelsen til internationale operationer tildeles nogle soldater midlertidigt en højere grad, end de har, når de arbejder i Danmark. Det vil fx sige, at en premierløjtnant bliver udnævnt til kaptajn. Udnævnelserne sker for det første, fordi de danske grader afviger fra de allieredes. Soldaten får således tildelt en højere grad, som svarer til de allieredes, men soldaten har de formelle kvalifikationer, der kræves for at varetage opgaven. I andre tilfælde sker udnævnelsen bl.a., fordi hæren ikke altid har en soldat, som har de formelle kvalifikationer til at løse opgaven, men hvor hæren skønner, at den enkelte soldat kan løse de konkrete opgaver tilfredsstillende.

88. Forsvarets brug af midlertidige udnævnelser er ligeledes en indikator på, om Forsvaret mangler personel med de formelle kvalifikationer, som Forsvaret har opstillet for stillingerne i internationale operationer.

89. Tabel 4 viser antallet af midlertidigt udnævnte på de enkelte hold, som har været udsendt til Afghanistan. I parentes er nævnt antallet af midlertidigt udnævnte, hvor udnævnelsen er sket for at matche Danmarks allierede. Soldaten har i de tilfælde den formelle uddannelse og erfaring, som kræves for at udfylde positionen.

Tabel 4. Midlertidige udnævnelser for hold 1-6 (Antal)

Hold 1	Hold 2	Hold 3	Hold 4	Hold 5	Hold 6	I alt
41 (5)	33 (6)	25 (3)	50 (4)	45 (6)	71 (16)	265 (41)

Note: Tallet i parentes angiver antallet, som er udnævnt for at matche alliancepartnere.

Det fremgår af tabel 4, at 25-71 personer på hvert hold har fået tillagt en midlertidig grad i forbindelse med deres udsendelse. En del af stigningen på de senere hold kan forklares med, at antallet af udsendte soldater på hvert hold steg med udsendelsen af hold 4.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af Forsvarets Personeltjenestes registreringer, at 15-20 % af samtlige stillinger i sergent- og officersgruppen på hold 5 var bemandet med midlertidigt udnævnte, hvor udnævnelsen ikke skyldes et ønske om at matche de allieredes grader. På hold 6 vurderer Rigsrevisionen andelen til at være omkring 25-30 %. Kaptajner, oversergenter og seniorsergenter er de positioner, hvortil flest udnævnes midlertidigt.

90. Forsvaret har oplyst, at mangel på især oversergenter, seniorsergenter og kaptajner har medført, at yngre befalingsmænd/officerer har været udpeget til funktionerne efter en konkret og individuel vurdering.

91. I Forsvarets evalueringsrapporter varierer opfattelsen af, hvordan de midlertidige udnævnelser påvirker opgavevaretagelsen. Flere kompagnichefer vurderer, at det ikke var problematisk, at noget personel havde fået en midlertidig udnævnelse. Et af holdene fremhæver, at det giver stor fleksibilitet at kunne anvende midlertidige udnævnelser. Kompagnichefer fra 2 hold har peget på, at enkelte af de midlertidigt udnævnte manglede erfaring og kompetence i forhold til at løse opgaverne.

Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser, at de midlertidigt udnævnte selv oplevede, at de kunne løse deres opgaver under udsendelsen tilfredsstillende.

Varsling af personel

92. For at opnå rutine og praktisk erfaring er det bl.a. afgørende, at soldaterne gennemfører den planlagte uddannelse før udsendelsen. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Forsvaret varslede soldaterne tilstrækkeligt tidligt til, at de kunne gennemføre hele uddannelsesforløbet.

93. Generelt peger evalueringsrapporterne på, at hovedparten af personellet udpeges i god tid, men at en mindre del af personellet bliver udpeget sent i uddannelsesforløbet. Det har bl.a. betydet, at noget personel ikke kunne nå at deltage i dele af uddannelsen.

94. Rigsrevisionen har for hold 5 gennemgået, hvornår personellet er tilgået kompagnierne. Gennemgangen viste, at hovedparten af personellet blev varslet 8 måneder før udsendelsen eller tidligere. Knap 10 % af personellet blev varslet mindre end 4 måneder før udsendelsen, heraf blev ca. 4 % varslet mindre end 2 måneder før udsendelsen. Enkelte blev først varslet efter starten af udsendelsesperioden. På grund af mange afbud sent i forløbet og betydelig afgang af personel, som kompagnichefen fandt uegnet til udsendelse, besluttede Forsvaret at udsende en gruppe mindre, svarende til 10 soldater, med HRU-kompagniet.

95. Mange afbud på hold 5 har betydet, at Forsvaret fra hold 6 er begyndt at uddanne en ekstra deling på 35 soldater, så de kompagnier, der skal udsendes, er mindre sårbare ved afbud. Grupperne træner med enheden og kan derfor bedre indgå i kompagniet end erstatningspersonel, der først udpeges, når der opstår et behov. Reserven udsendes også med enheden, selv om der ikke kommer afbud.

96. Ved afgang fra enhederne udpeges erstatningspersonel efter et individuelt skøn foretaget af Hærens Operative Kommando og Forsvarets Personeltjeneste. Flere kompagnier har påpeget, at processen ved udpegning af personel, som skal erstatte fratrådt personel i opstillingsperioden, er for langsom.

97. Forsvarets Personeltjeneste opgør ikke systematisk, hvor lang tid det tager at erstatte personel, der forlader uddannelsen eller missionen, fx på grund af afbud eller sygdom. Rigsrevisionen kan derfor ikke vurdere, hvor hurtigt der udpeges erstatningspersonel. Forsvaret har oplyst, at det tager 14 dage til 3 uger at klargøre fastansat personel til internationale operationer. Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist eksempler på, at det i særlige tilfælde tog 3-6 måneder at erstatte personel. Det betød, at der var stillinger, som var ubesat i en stor del af den 6 måneder lange udsendelsesperiode. Forsvaret har hertil oplyst, at der er personelgrupper med specialistuddannelser, som ikke findes i tilstrækkeligt omfang i Forsvaret. Forsvaret har, for at forbedre planlægningen og personeltildelingen, fra foråret 2009 indført halvårlige møder mellem Hærens Operative Kommando og Forsvarets Personeltjeneste, hvor bemandingslisterne for kommende udsendelseshold drøftes og justeres 1 år før udsendelsen. Endvidere udarbejder Hærens Operative Kommando 3-års-planer for bemandingen med henblik på at opbygge enheder i god tid før udsendelse.

Brug af civile og personel fra andre værn

98. På baggrund af Forsvarets problemer med at bemane nogle af stillingerne i internationale operationer med personel med de rette kvalifikationer undersøgte Rigsrevisionen, i hvilken udstrækning Forsvaret anvendte personel fra flyvevåbnet og søværnet eller civilt personel til internationale operationer. Personel fra de øvrige værn og civile vil næsten udelukkende kunne bruges til løsning af forsyningsopgaver. Anvendelse af dette personel vil dog være afhængig af den konkrete operation, og netop operationen i Helmand er ifølge Forsvarsministeriet karakteriseret ved hidtil naturligt at have krævet kompetencer, der er kendetegnet for hærens personel.

Flyvevåbnet har udsendt personel til andre opgaver i Afghanistan, herunder udsendt F-16 kampfly og overvågningshelikoptere samt bidrag i form af C-130 transportfly. Derimod har der kun været et begrænset udlån af personel til hærens mission i Afghanistan.

Forsvarets Personeltjenestes bemandingslister viser, at 7 ud af ca. 3.000 udsendte på hold 1-6 til Helmand i Afghanistan kom fra søværnet eller flyvevåbnet. Forsvaret har selv overvejet mulighederne for at trække på personel uden for hæren. Forsvarets Personeltjeneste redegjorde i 2006 i et notat til Hærens Operative Kommando om tilvejebringelse af personel til international tjeneste for manglerne på specialister til internationale operationer. Forsvarets Personeltjeneste påpegede, at det var en mulighed at besætte nogle af specialistfunktionerne i internationale operationer med personel fra de funktionelle tjenester, fx Forsvarets Personeltjeneste.

Forsvaret har i 2008 oprettet en arbejdsgruppe, som skal udarbejde en plan for udsendelsen af enkelte soldater til internationale operationer. Formålet er at sikre en justeret byrdefordeling mellem de enkelte værn, funktionelle tjenester og værnsfælles stabe.

Hærens Operative Kommando påpeger ved behandlingen af de seneste erfaringer fra Afghanistan, at der ved brug af personel fra andre værn kan være problemer dels med materielkendskab, dels med at få personel frigivet fra de øvrige værn.

99. Forsvaret anvender civile til specielle funktioner som logistikopgaver, der foregår på baserne og i lejrene. Det kan fx være opgaver som indtastning i DeMars samt regnskabs- og depotopgaver. Forsvaret har ikke forsøgt at rekruttere civile, som ikke i forvejen er ansat i Forsvaret, til konkrete udsendelser. Der har i Afghanistan været udsendt 23 civilt ansatte ud af i alt ca. 3.000 udsendte på hold 1-6. Der har været udsendt 2-6 civile på de enkelte hold. Forsvarsministeriet har oplyst, at antallet af civile på de seneste hold i 2009 har været stigende.

Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at der vil ske en sammenlægning af forsyningsfunktionerne ved Det Nationale Støtteelement og Camp Bastion, hvilket vil reducere behovet for personel på forsyningsområdet.

Vurdering

100. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at personelmanglen har betydet, at Forsvaret i flere tilfælde har haft vanskeligt ved at udpege og udsende personel til missionen i Afghanistan. Forsvarsforliget 2010-2014 forudsætter derfor en styrkelse af bl.a. de personelgrupper, der i særlig grad anvendes i internationale operationer.

101. Antallet af soldater, som får en midlertidig udnævnelse, når de udsendes til Afghanistan, har været stigende. Det skyldes primært mangel på personel i Forsvaret. Forsvaret har oplyst, at alle midlertidige udnævnelser er et resultat af en individuel bedømmelse af, om den enkelte soldat kan løse de konkrete opgaver tilfredsstillende.

102. Hæren har været i stand til at udsende og uddanne antallet af kompagnier som planlagt. Forsvaret har dog måttet udsende et kompagni med en gruppe mindre end planlagt, da der var mange afbud sent i forløbet, og en større andel af personellet blev frasorteret under uddannelsen. Rigsrevisionen finder det nødvendigt og vigtigt, at kompagnierne under uddannelsen frasorterer personel, som de ikke finder egnet til udsendelse.

103. Hovedparten af personellet udpeges i god tid før udsendelsen. Der er dog enheder, der har fået udpeget noget personel sent i uddannelsesforløbet. Det har betydet, at dette personel ikke har kunnet deltage i dele af uddannelsen samtidig med deres kolleger. Forsvaret har med opstillingen af en reserve taget et vigtigt skridt i retning af at kunne udsende soldaterne i henhold til planerne og samtidig sikret, at de udsendte soldater har trænet sammen, inden de bliver udsendt.

104. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsvaret, på baggrund af problemerne med at udpege personel med de rette kvalifikationer til internationale operationer, bør fortsætte den igangværende udvikling med at anvende flere civile til forsyningsopgaver i internationale operationer under hensyn til den konkrete opgavevaretagelse.

B. Gennemførelsen af uddannelsen

105. Rigsrevisionen har undersøgt rammerne for uddannelsen og lagt vægt på, at enhederne har fået udstykket rammerne for at kunne gennemføre uddannelsen i rimelig tid. Det er samtidig væsentligt, at uddannelsen blev gennemført med det materiel, som soldaterne skulle bruge i Afghanistan. Endvidere har Rigsrevisionen vurderet den administrative støtte til de hold, som har været udsendt til Afghanistan.

Rammerne for uddannelsen til internationale operationer

106. Hensigtsmæssig planlægning og gennemførelse af uddannelsen er vigtig både i forhold til, at soldaterne kan opnå de rette kvalifikationer, men også for at undgå unødigt belastning af soldaterne, som står over for 6 måneders udsendelse under vanskelige forhold. Rigsrevisionen har derfor vurderet, om personel- og materielnormeringen samt organisationen af enhederne var på plads ved uddannelsens start.

BOKS 5. SOLDATER FRA HÆRENS REAKTIONSSTYRKEUDDANNELSE OG HÆRENS STÅENDE REAKTIONSSTYRKE

De udsendte soldater i Afghanistan er opdelt i kompagnier, der enten primært består af soldater fra hærens reaktionsstyrkeuddannelse (HRU), eller som primært består af soldater fra hærens stående reaktionsstyrke (SRS).

HRU-kompagnier har gennemført en 12-måneders uddannelse opdelt på et 4-måneders forløb på hærens basisuddannelse og en 8-måneders uddannelse med fokus på udsendelse i internationale operationer. HRU-personel udgør omkring 40 % af hærens udsendte personel.

SRS-kompagnier består af fast ansat personel i hæren og har ofte været udsendt i tidligere missioner. SRS-kompagnierne har derfor generelt mere erfaring end HRU-personel. Den missionsspecifikke uddannelse for SRS begynder 2-3 måneder før udsendelse.

107. På baggrund af Forsvarets evalueringsrapporter af kompagniernes uddannelsesforløb før udsendelse og den løbende erfaringsopsamling fra missionsområdet justerer Forsvaret uddannelsen, så den bliver så aktuel som muligt i forhold til de opgaver, som skal løses i missionsområdet.

108. Cheferne for flere af de udsendte kompagnier påpeger i evalueringsrapporterne, at organisationsskemaer med enhedernes personel- og materielnormering ikke var på plads ved uddannelsens start. I flere tilfælde blev normeringerne fastlagt meget sent i uddannelsesforløbet. De 2 senest udsendte HRU-kompagnier i Rigsrevisionens undersøgelse fik først ved uddannelsens afslutning et endeligt organisationsskema med den endelige materiel- og personelnormering. Det gjorde det vanskeligt for kompagnierne at planlægge uddannelsen og bestille materiel til uddannelsen.

Et HRU-kompagni, som skulle udsendes til Afghanistan, var tildelt en forkert materielnormering fra starten af uddannelsen, idet kompagniet havde fået normering til en udsendelse til Kosovo. Det tog 6 måneder, før kompagniet blev normeret med det korrekte materiel. Den ukorrekte normering forsinkede tildelingen af materiel til kompagniet og dermed uddannelsen, på trods af at materiellet var til stede på lagre i Danmark. Det lykkedes dog kompagniet at blive klar til udsendelse.

109. Problemerne med tilrettelæggelsen af uddannelsen underbygges af Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse. Personel tilkendegav bl.a., at de på grund af uhensigtsmæssig planlægning og manglende materiel i perioder af uddannelsen ikke kunne foretage sig ret meget.

110. Det fremgår af evalueringsrapporterne, at især uddannelsen af HRU-enhederne er tidspresset, og at det er vanskeligt at gennemføre alle elementerne i uddannelsen inden for tidsrammen. HRU-cheferne måtte derfor i samarbejde med chefen for bataljonen prioritere og fravælge nogle kurser og øvelser. Hærens Operative Kommando vurderer ligeledes, at uddannelsestiden for et HRU-kompagni til Afghanistan kun lige netop er tilstrækkelig, og at der på en række områder er behov for at tilvejebringe mere tid og en bedre udnyttelse af den, der er til rådighed.

111. Forsvarets evalueringsrapporter og Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse peger også på, at den manglende gennemførelse af dele af uddannelsen skyldes uhensigtsmæssig planlægning. Der er eksempler på, at den manglende gennemførelse af uddannelsen skyldes, at personel udpeges for sent til, at de kan deltage i dele af den planlagte uddannelse. Fx er der flere kurser, som bliver gennemført, før alt personel er tiltrådt enheden.

112. Forsvaret oplyser, at normeringen på såvel materiel som personel fra medio 2009 nu fastlægges 12 måneder før udsendelse. For at undgå en sen udpegning af personel gennemfører Forsvarets Personeltjeneste fra 2009 halvårige møder med Hærens Operative Kommando og cheferne fra de operative enheder, som skal udsendes.

113. Kompagnicheferne for de udsendte hold i Rigsrevisionens undersøgelse giver i evalueringsrapporterne udtryk for, at uddannelsesforløbet overvejende har været tilfredsstillende. Det påpeges dog, at der er områder, hvor der er forbedringspotentiale. Flere af kompagnicheferne for de seneste hold har generelt beskrevet opstillingen og uddannelsesforløbet som utilfredsstillende. Kompagnicheferne for de senest udsendte HRU-hold peger på, at uddannelsen under de nuværende forudsætninger er for kort. Kompagnicheferne mener, det er urealistisk at gennemføre HRU-forløbet på 8 måneder, og anbefaler, at uddannelsen bliver min. 2 måneder længere. Dette underbygges af, at flere evalueringsrapporter påpeger, at uddannelsesplanerne var urealistiske.

Hærens Operative Kommando vurderer, at de grundlæggende forudsætninger som rettidigt opstillingsgrundlag, personel, materiel og uddannelsesstøtte for uddannelsen af HRU-kompagnierne ikke har været tilstrækkeligt på plads. Det skyldes, at Forsvaret de seneste år har gennemgået en voldsom omstillingsproces med bl.a. omlægning af uddannelser, tilgang af nyt materiel samt skift af missionen fra Irak til Afghanistan.

I forsvarsforliget 2010-2014 er der fokus på at forbedre hærens reaktionsstyrkeuddannelse. Således kan den sidste måned af værnepligtsuddannelsen målrettes mod den efterfølgende reaktionsstyrkeuddannelse.

I Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse vurderede hovedparten af de adspurgte, at uddannelsen var tilstrækkelig. Således vurderede 51-63 % af de adspurgte, at de enkelte dele af uddannelsen, som fx uddannelsen af den enkelte soldat eller uddannelsen af enheden, var tilstrækkelig. Der var dog en betydelig del, 24-31 %, som vurderede, at uddannelsen på de forskellige niveauer ikke var tilstrækkelig. 78 % af de adspurgte vurderede, at deres uddannelse var bedre eller på samme niveau som deres primære udenlandske samarbejdspartnere. 10 % vurderede, at uddannelsen var dårligere.

79 % af de adspurgte soldater oplevede, at de i meget høj grad eller i høj grad havde færdigheder nok til at løse deres opgaver under udsendelsen.

Mangel på materiel under uddannelsen

114. Det er vigtigt, at soldaterne træner med det materiel, de skal anvende i missionen, så de kan opnå praktisk erfaring og rutine. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, i hvilken grad soldaterne træner med det materiel, som anvendes i missionen.

115. Rigsrevisionen har på baggrund af evalueringsrapporterne opgjort materielmangler i forbindelse med uddannelsen. Opgørelsen viser, at der på alle hold har manglet materielgenstande, fx radioer, der af kompagnicheferne er skønnet væsentlige under uddannelsen.

116. Der har således på nogle områder været mangel på materiel i uddannelsesforløbet. Det betyder, at der er kritisk materiel, som soldaterne først træner med, når de ankommer til missionsområdet. Det er derfor vanskeligt fuldt ud at følge princippet om, at øvelser skal ligne kampsituationer.

Flere af evalueringsrapporterne peger på, at personalet på grund af manglende materiel i den hjemlige struktur mangler rutine i at anvende materialet. Problemet forværres efter Rigsrevisionens opfattelse, når dele af uddannelsen foregår i missionsområdet, hvor der kun er kort tid til at gennemføre den supplerende uddannelse.

I Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse svarede 76 % af de adspurgte soldater, at de under deres udsendelse oplevede, at de i meget høj grad eller i høj grad havde færdigheder nok til at bruge materialet korrekt.

Det er tilsyneladende primært HRU-kompagnierne, der mangler materiel til uddannelsen. Det manglende materiel under uddannelsen i Danmark sammenlagt med et sammenpresset uddannelsesforløb har haft stor betydning for de 2 senest udsendte HRU-hold i Rigsrevisionens undersøgelse. Det ene HRU-hold måtte bruge 2½ uge på uddannelse i missionsområdet. De 2½ uges uddannelse var ud over den normale overdragelsesperiode i missionsområdet. Det andet HRU-hold var meget presset i overdragelsesperioden, inden de blev sendt ud i missionen, og måtte i en uge arbejde mange timer i døgnet for at nå igennem uddannelsen og de øvrige opgaver i overdragelsesperioden.

117. Evalueringsrapporten for hold 6 peger på, at ikke alle soldater har kunnet få al enkeltmandsudrustning ved uddannelsens start på grund af mangel på visse materielgenstande. Det drejer sig primært om fragmentationsveste og knæbeskyttere. Selv om ikke al missions-specifik udrustning behøver at tilgå soldaterne tidligt i uddannelsen, er det vigtigt, at specielt personligt beskyttelsesudstyr er til stede i den rette mængde og størrelse under uddannelsen.

118. I forsvarsforliget 2010-2014 er der afsat 600 mio. kr. til indkøb af uddannelsesmateriel, svarende til en gennemsnitlig årlig investering på ca. 120 mio. kr.

Forsvarets støtte til de enheder, der skal udsendes

119. For at kompagnierne kan fokusere på den væsentligste opgave – at uddanne personel – skal de administrative opgaver omkring anskaffelse af personel og materiel belaste kompagniet mindst muligt.

120. Bataljonen har ansvaret for at tilvejebringe personel og materiel til de udsendte kompagnier. Det er også bataljonen, der skal tage kontakt til de funktionelle tjenester for at få personel- og materielnormeringen på plads.

Flere evalueringsrapporter peger på, at koordineringen mellem Hærens Operative Kommando, Forsvarets Personeltjeneste og de enheder, der skal udsendes, er mangelfuld, og at informationen mellem de 3 myndigheder ikke altid har været fuldt tilfredsstillende. I praksis tog kompagnierne ofte selv kontakt til henholdsvis Forsvarets Personeltjeneste og Forsvarets Materieltjeneste, da de oplevede, at rekvireringer gennem Hærens Operative Kommandos formelle struktur gik for langsomt, fx når kontaktpersoner er fraværende.

Flere kompagnier beskriver, at kontakten til Forsvarets Personeltjeneste om tilgang af personel er tidskrævende og vanskelig for enhederne, idet de skal kontakte mange forskellige sagsbehandlere i Forsvarets Personeltjeneste. Det skyldes, at hver personelgruppe har tilknyttet sine sagsbehandlere. Enhederne har i en række tilfælde selv fundet det rette perso-

nel og materiel. Kompagnicheferne har fx selv kontaktet personel, som de synes kunne være egnet til opgaven. Kompagnicheferne har endvidere selv skaffet kritisk materiel.

121. Nøglepersonel i kompagnierne – chef, næstkommanderende, forsyningsbefalingsmand og kommandobefalingsmand – er specielt hårdt belastet i månederne op til, at de skal udsendes. Det skyldes, at nøglepersonellet både skal bruge tid på bl.a. at fremskaffe det rette materiel og personel, booke skydebaner og administrere løn og ferie, samtidig med at de skal uddannes til opgaverne i missionen og uddanne personel. Presset på især nøglepersonel i det samlede udsendelsesforløb kan betyde, at det er vanskeligt at fastholde personel. I 2 af evalueringsrapporterne fremgår det, at arbejdspresset kan have den utilsigtede virkning, at personellet er udbrændt, inden de bliver udsendt, og at det kan have været en medvirkende årsag til et relativt stort frafald blandt officerer og befalingsmænd under uddannelsen før udsendelsen.

Kompagnierne påpeger generelt, at der mangler en støttestruktur, og anbefaler, at der oprettes et centralt støtteapparat, som kun har til opgave at støtte enhederne med at løse administrative opgaver vedrørende opstilling, uddannelse og rotation. Kompagnierne fremhæver, at der på nøglefunktioner som næstkommanderende og forsyningsbefalingsmand med fordel kunne være ekstra bemanning, så det personel, som skal udsendes, ikke skal bruge tid på administration af uddannelsesforløbet hjemme, men kan fokusere på at blive uddannet til opgaverne i missionen og på at uddanne personellet. Hærens Operative Kommando peger ligeledes på, at der ikke har været tilstrækkelig uddannelsesstøtte til stede for HRU-kompagnierne.

Vurdering

122. Forsvaret har løbende tilpasset uddannelsen af personel til internationale operationer på baggrund af erfaringer fra tidligere missioner.

123. Forsvarets evalueringer af hærens reaktionsstyrkeuddannelse fremhæver, at uddannelsesforløbet er meget sammenpresset. De påpeger, at det er vanskeligt at gennemføre uddannelsen inden for den nuværende tidsramme under forhold med mangel på materiel og manglende administrativ støtte til kompagnierne.

124. Der er på nogle områder mangel på materiel i uddannelsesforløbet. Det betyder, at der er kritisk materiel, som soldaterne først træner med, når de ankommer til missionsområdet. I forsvarsforliget 2010-2014 er der derfor afsat 600 mio. kr. til indkøb af uddannelsesmateriel.

125. Planlægningen af uddannelsesforløbet kan forbedres, og administrationsbyrden under uddannelsen har for især nøglepersonellet været meget stor. Forsvaret bør derfor overveje, hvordan det kan lette de administrative byrder for nøglepersonel. Forsvaret har oplyst, at Hærens Operative Kommando medio 2009 har gennemført tiltag, som betyder, at materiel er normeret og personel udvalgt ca. 12 måneder før udsendelse, hvilket kan sikre et godt grundlag for planlægningen.

VI. Civilt-militært samarbejde og samtænkning i Afghanistan

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Danmark har i perioden 2006-2008 øget forbruget til det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Helmand. Antallet af civile rådgivere ansat af Udenrigsministeriet er også øget i perioden. Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har udarbejdet en strategi for den militære og civile indsats i Afghanistan og i Helmand med opstilling af mål for indsatsen.

126. Rigsrevisionen har undersøgt omfanget af det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Helmand samt kapaciteten til at udføre indsatsen. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået Forsvarsministeriets og Udenrigsministeriets strategier og mål for den samlede indsats i Afghanistan og i Helmand. Rigsrevisionen har ikke vurderet effekten det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen.

A. Den civilt-militære indsats i Afghanistan

Den danske strategi og målene for den civile og militære indsats i Helmand

127. Rammen for den danske civile og militære indsats i Helmand er den samlede 5-årige strategi for Afghanistan og en 1-årig plan for den danske indsats i Helmand. Den 5-årige strategi blev offentliggjort af den danske regering i juni 2008. Den 1-årige Helmand-plan er udarbejdet af Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet og er en årlig redegørelse for de mål, som den danske civile og militære indsats søger at opnå i Helmand. Der er udarbejdet en Helmand-plan for 2008 og for 2009. Den danske civile og militære strategi og indsats er tæt koordineret med den britiske strategi for Helmand.

128. Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har i Helmand-planerne for 2008 og for 2009 fokus på 3 områder – sikkerhed og stabilisering, uddannelse samt bekæmpelse af narkotikaøkonomien – og der er opstillet en række mål for indsatsen i 2008 og 2009 for de 3 områder.

Ministerierne fastslår i afrapporteringen for Helmand-planen for 2008, at målene for 2008 ikke til fulde er opfyldt, men at der på visse områder er sket fremskridt. Sikkerhedssituationen er en af de væsentligste årsager til, at målene ikke er helt opfyldt. Endvidere nævner ministerierne, at den danske integration i det britisk ledede Provincial Reconstruction Team først fandt sted i august 2008, og at kapaciteten hos de afghanske aktører fortsat generelt er begrænset. Det fremgår ikke på alle områder klart i afrapporteringen for Helmand-planen for 2008, hvilke mål der er opfyldt og ikke er opfyldt. Det skyldes, at nogle af målene ikke er kvantificerbare og foregår i samarbejde med andre nationer og derfor er vanskelige at måle.

Provincial Reconstruction Team (PRT) er indsat i de fleste af Afghanistans provinser. Danmark deltager i PRT Helmand. Et PRT består af både civile og militære aktører.

CIMIC- og samtækningsprojekter i Helmand

129. Det civilt-militære samarbejde bliver ofte kaldt CIMIC (Civil Military Cooperation). Formålet med det civilt-militære samarbejde er at støtte den militære operation. Dette sker ved at etablere og opretholde et samarbejde mellem den indsatte militære styrke, civilbefolkningen samt de civile myndigheder og organisationer i operationsområdet. Samarbejdet udmønter sig bl.a. ved, at Forsvaret iværksætter en række CIMIC-projekter.

130. Regeringen lancerede i marts 2004 samtækningsinitiativet under overskriften "Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer". Formålet med initiativet var at sikre maksimal effekt af de samlede, nationale resurser, som anvendes i konfliktområder. En del af indsatsen for at samtænke den civile og militære indsats er samtækningsprojekterne. Projekterne har i modsætning til CIMIC-projekterne primært til formål at forbedre lokalbefolkningens levevilkår.

BOKS 6. FORSVARETS OG UDENRIGSMINISTERIETS PROJEKTFORMER I AFGHANISTAN

CIMIC-projekter (Civil Military Cooperation) gennemføres lokalt i Afghanistan af de udsendte militære enheder. Projekterne finansieres af Forsvaret, og formålet med projekterne er at understøtte den militære operation. CIMIC-projekterne er typisk kortvarige projekter, som er afsluttet inden for 2-3 uger.

Samtækningsprojekter gennemføres ligeledes lokalt i Afghanistan af de udsendte militære enheder i samarbejde med de civile rådgivere, da civile aktører, herunder NGO'er, som normalt ville udføre dette arbejde, ikke er til stede i området. Projekterne finansieres af Udenrigsministeriet. Projekterne er en del af regeringens samtækningsinitiativ.

131. CIMIC- og samtækningsprojekter er mindre projekter som fx bygning og renovering af skoler, brønde, sundhedsklinikker, rensningsanlæg samt indkøb af møbler og udstyr til skoler. Tabel 5 viser antallet af CIMIC- og samtækningsprojekter samt forbrug i perioden 2006-2008.

Tabel 5. CIMIC- og samtækningsprojekter samt forbrug i Helmand i perioden 2006-2008

	CIMIC		Samtænkning	
	Projekter (Antal)	Forbrug (Kr.)	Projekter (Antal)	Forbrug (Kr.)
2006	4	18.286	18	609.661
2007	32	151.597	37	1.698.286
2008	327	1.930.990	48	3.488.468
I alt	363	2.100.873	103	5.796.415

Tabel 5 viser, at forbruget til CIMIC-projekter i 2006 og 2007 var begrænset, men steg markant i 2008. Det fremgår af tabellen, at der også har været en markant stigning i forbruget til samtækningsprojekter i perioden 2006-2008. Der blev i 2006 og 2007 gennemført i alt 91 CIMIC- og samtækningsprojekter, mens der i 2008 i alt blev gennemført 375 projekter.

Civile rådgivere

De danske civile rådgivere i Helmand støtter den civile udvikling i Helmand, som er et dansk fokusområde i forbindelse med tilstedeværelsen i Afghanistan.

Rådgiverne arbejder bl.a. sammen med den danske bataljon vedrørende kontakten til det lokale samfund og opererer under beskyttelse af bl.a. bataljonen.

Stigningen i forbruget af CIMIC- og samtækningsmidler skyldes ifølge Forsvaret de ændrede opgaver i missionsområdet. I 2007 blev det danske bidrag ændret til en bataljon og fik tildelt et fast operationsområde, og den danske CIMIC-enhed (enheden for civilt-militært samarbejde) blev flyttet til det danske operationsområde for at støtte den danske bataljon og udviklingsindsatsen.

132. Det er Udenrigsministeriet, der afholder udgifterne til samtækningsprojekterne, men det er Forsvaret, der har ansvaret for at udføre projekterne og aflægge regnskab for projekterne til Udenrigsministeriet. Tabel 5 viser, at Forsvaret har brugt ca. 5,8 mio. kr. til samtækningsprojekter i perioden 2006-2008. Forsvarsministeriet har i januar 2009 afgivet et regnskab på 851.983 kr. for perioden 2006-2008. Ministeriet har således kun aflagt regnskab for en mindre andel af de i alt 5,8 mio. kr. Forsvaret har fx kun aflagt regnskab for 3 ud af 18 projekter, som blev afsluttet i 2006. Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Forsvaret har truffet aftale om, at alle samtækningsprojekter pr. 1. maj 2009 er afregnet senest den 1. oktober 2009. De har fremadrettet udarbejdet nye procedurer for en hurtigere og mere systematisk regnskabsaflæggelse.

Kapaciteten til at gennemføre projekterne

133. CIMIC-enheden er en del af bataljonen og er bemandet med militært personel. De civile rådgivere og CIMIC-enheden arbejder sammen om at igangsætte CIMIC- og samtækningsprojekter. Tabel 6 viser den planlagte bemanning af CIMIC-enheden i Helmand.

Tabel 6. Den planlagte bemanning af CIMIC-enheden i Helmand på hold 1-6 (Antal)

Hold 1	Hold 2	Hold 3	Hold 4	Hold 5	Hold 6
10	10	12	16	14	16

Tabel 6 viser, at antallet af CIMIC-soldater er øget fra hold 1 til hold 6. På hold 1 og hold 2 bidrog Danmark med 10 soldater til briterne. Efter at opgaverne ændrede karakter, og det danske bidrag i Helmand blev øget, blev der tilført mere personel til enheden.

134. På hold 5 fik Forsvaret ikke uddannet tilstrækkeligt personel til CIMIC-enheden, og samtidig flyttede enheden lokalitet i missionen. Forsvaret besluttede derfor at udsende 14 soldater i stedet for 16, som der var på det forrige hold. En optælling af personel på hold 5 viser, at der i en periode under missionen kun var 9 personer i CIMIC-enheden. Det skyldtes, at enheden manglede 3 soldater, da hold 5 blev indsat, og at 2 soldater fra enheden blev dræbt i missionen. Der blev ikke sat erstatning ind.

Det fremgår af Forsvarets evalueringsrapporter, at CIMIC-enheden på flere hold har manglet køretøjer. Det vurderes i en af rapporterne, at det har haft betydning for enhedens fleksibilitet og bredden i de muligheder, den har haft. Forsvarskommandoen oplyser, at det i hele perioden har været muligt at dække enhedens behov for køretøjer gennem midlertidige lån og ved, at enheden modtog transportstøtte fra deres eskorte- og sikringsenhed. Forsvarskommandoen vurderer, at køretøjssituationen kun i mindre omfang har været en begrænsende faktor for det civilt-militære samarbejde og genopbygningsindsatsen.

135. Indtil den 1. august 2008 var der kun én dansk civil rådgiver udsendt i den danske bataljons ansvarsområde. Ultimo 2008 havde Udenrigsministeriet øget antallet af civile rådgivere i Helmand til 4, hvor 2 rådgivere var ansat til at rådgive og samarbejde med den danske bataljon og initiere udvikling i det danske ansvarsområde. Til den danske bataljon er der også knyttet en britisk civil rådgiver. Det betyder, at der i alt er 3 civile rådgivere tilknyttet den danske bataljon. De civile rådgivere ansættes typisk på ½- eller 1-års-kontrakter.

Rådgiverne arbejder 6 uger og har derefter 2 ugers orlov, hvor de ikke er til stede i missionen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det derfor er vigtigt, at der er ansat flere civile rådgivere, så de kan afløse hinanden under orlov og andet fravær og dermed sikre kontinuitet i arbejdet. De danske rådgivere indgår i en samlet indsats med andre internationale rådgivere, som sikrer fleksibilitet ved fravær.

Medio 2009 er Udenrigsministeriet i gang med at ansætte flere civile rådgivere til Helmand, så det samlede antal rådgivere i Helmand når op på 6.

136. Rigsrevisionens besøg i Afghanistan viste et tæt samarbejde mellem de danske civile rådgivere og den danske bataljon. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at placeringen af danske civile rådgivere ved bataljonen er positivt, da det fremmer samarbejdet mellem den militære styrke og den civile indsats, som Udenrigsministeriet står for.

Vurdering

137. Antallet af både civilt-militære samarbejdsprojekter og samtækningsprojekter er steget i perioden 2006-2008 i Helmand, og Danmark har forøget forbruget til det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen.

138. Forsvaret har kun i meget begrænset omfang aflagt regnskab for samtækningsprojekterne for perioden 2006-2008. Forsvarsministeriet, Forsvaret og Udenrigsministeriet har medio 2009 aftalt, at regnskabet fremadrettet aflægges rettidigt.

139. Udenrigsministeriet har placeret civile rådgivere i tilknytning til den danske bataljon. Dette medvirker til at fremme samarbejdet mellem den militære og den civile indsats. For at sikre kontinuitet i den civile indsats er det, bl.a. på grund af rådgivernes orlov, vigtigt, at der er ansat flere civile rådgivere.

140. Rigsrevisionen finder det positivt, at Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har udarbejdet årlige planer for den militære og civile indsats i Helmand med opstilling af mål.

141. Rigsrevisionen har ikke vurderet effekten af det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen. Rigsrevisionen finder det vigtigt, at Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet fortsat evaluerer og tilpasser indsatsen på området.

Rigsrevisionen, den 21. september 2009

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen