

Beretning til statsrevisorerne om

hjemmeværet

Februar 2004
RB A301/04



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	13
A. Indledning og formål.....	13
B. Afgrænsning og metode	14
III. Hjemmeværnsloven	15
IV. Bevillinger, udgifter til uddannelse og medlemstal.....	17
A. Bevillinger.....	17
B. Udgifter til uddannelse.....	19
C. Medlemstal.....	21
V. Opgaver.....	24
VI. Uddannelse og tjenestetid	28
A. Registreringer af uddannelse.....	29
B. Lovpligtig uddannelse.....	31
C. Lovpligtig tjenestetid for fortsat at kunne have våben udleveret..	35
D. Uddannelsesniveau	37
Bilag:	
1. Hjemmeværnets organisation	41
2. Sammenligning af hjemmeværnene i Danmark, Norge og Sverige ...	42
3. Hjemmeværnets opgaver ifølge Forsvarskommandoens direktiv om hjemmeværnets operative anvendelse	45

Beretning om hjemmeværnet

I. Resumé

Indledning mv.

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde i maj 2003 om en undersøgelse af hjemmeværnets uddannelsesvirksomhed og udgifterne hertil. Der blev særskilt anmodet om en redegørelse for hjemmeværnslovens krav til hjemmeværnets uddannelser, hjemmeværnets bevillinger, herunder hjemmeværnets forbrug af ressourcer til uddannelse, samt om hjemmeværnet har opgørelser over, hvor mange der forlader hjemmeværnet under uddannelsen eller umiddelbart derefter.

Formålet med undersøgelsen har med udgangspunkt i statsrevisorernes anmodning været at undersøge og vurdere

- hjemmeværnslovens krav til medlemmernes uddannelse og tjenestetid,
- hjemmeværnets bevillinger, udgifter til uddannelse og medlemstal,
- hjemmeværnets nuværende og fremtidige opgaver i tilknytning til uddannelse samt
- om hjemmeværnet og Forsvarsministeriet sikrer, at kravene til medlemmernes uddannelse og tjenestetid mv. overholdes.

2. Beretningen handler om Hjemmeværnskommandoen med underliggende myndigheder. Perioden vedrører 2000-2003, dvs. inden for den nuværende forsvarsaftale 2000-2004. Der er redegjort for hjemmeværnets bevillinger i perioden 1994-2003.

Hjemmeværnsloven

3. Reglerne for hjemmeværnets opgaver, optagelse af medlemmer, medlemmernes mødepligt samt krav til medlemmernes uddannelse og tjenestetid fremgår af hjemmeværnsloven, lov nr. 123 af 27. februar 2001. Ifølge loven

- skal hjemmeværnet deltage i løsningen af de opgaver, der påhviler hæren, søværnet og flyvevåbnet, hvorved hjemmeværnets opgaver formelt fastlægges af Forsvarskommandoen og de 3 operative kommandoer,
- skal hjemmeværnet optage, uddanne og udruste alle ansøgere, der opfylder optagelseskriterierne i loven. Det er muligt at melde sig ud af hjemmeværnet med et varsel på 3 måneder, bortset fra i krigstid og under ekstraordinære forhold,
- har medlemmerne mødepligt under krig eller andre ekstraordinære forhold og i fredstid ved katastrofealarm, og endelig
- skal medlemmerne gennemføre 100 timers uddannelse inden for det 1. medlemsår og 50 timer i hvert af det 2. og 3. medlemsår, medmindre de har været værnepligtige eller gennemført tilsvarende uddannelse i forsvaret. Derudover skal medlemmerne have en tjenestetid på mindst 24 timer om året for fortsat at kunne have våben udleveret.

Bevillinger, udgifter til uddannelse og medlemstal

4. Hjemmeværnets driftsbevilling og anlægsbevilling fremgår af henholdsvis hovedkonto 12.21.03 og 12.21.04 på finansloven. Driftsudgifterne vedrører primært hjemmeværnets almindelige drift, mens anlægsudgifterne primært vedrører mindre byggearbejder. Driftsbevillingen var i 2003 på 676,4 mio. kr., og anlægsbevillingen var på 15,4 mio. kr. Driftsudgifterne faldt med 16 % fra 1994 til 2003 i 2003-prisniveau.

De samlede udgifter til uddannelse var i 2002 på 182,5 mio. kr., svarende til 26 % af driftsudgifterne. Samlet anvendte hjemmeværnet ca. 900 årsværk i 2002 fordelt på ca. 400 militære og ca. 500 civile årsværk.

5. Hjemmeværnet har ikke selv opgjort den samlede produktivitet. Rigsrevisionen har derfor beregnet udviklingen i hjemmeværnets samlede produktivitet fra 1994 til 2003. Denne beregning indikerer et fald på 7 %. Produktiviteten blev beregnet ved at sammenholde udviklingen i medlems-tallet og antallet af nye medlemmer med udviklingen i driftsudgifterne. Medlemstallet faldt med 12 % fra 1994 til

2003, og antallet af nye medlemmer faldt med 62 %. Faldet i den samlede produktivitet skyldes derfor færre nye medlemmer. Hjemmeværnets driftsudgifter har således ikke fulgt udviklingen i antallet af nye medlemmer og det derved reducerede behov for lovpligtig uddannelse.

6. Driftsudgifterne pr. medlem faldt fra 11.100 kr. i 1994 til 10.600 kr. i 2003 i 2003-prisniveau. Ca. 37 % af medlemmerne havde fået våben udleveret og burde således være aktive mindst 24 timer om året. Driftsudgifterne for de medlemmer, der havde fået våben udleveret, var ca. 28.700 kr. pr. medlem i 2003.

Hjemmeværnet havde 59.190 medlemmer i 2003. Medlemskab af hjemmeværnet er frivilligt, og hjemmeværnet skal optage alle ansøgere, der opfylder optagelseskriterierne i loven. Derved bestemmes værnenes, korpsenes og enhedernes størrelse primært af, hvor mange der ønsker at være medlem. Det er således ikke behovet for militær kapacitet, der er bestemmende for hjemmeværnets størrelse. Hjemmeværnet har kun mulighed for at oprette og nedlægge enheder samt motivere medlemmerne til at blive medlem af bestemte enheder. I den forbindelse har hjemmeværnet fastsat øvre og nedre grænser for antal medlemmer i underafdelingerne, ligesom der er måltal for antal medlemmer af udvalgte enheder.

Opgaver

7. I forsvarsaftalen 2000-2004 blev det besluttet at tildele hjemmeværnet større og mere krævende opgaver, som tidligere var pålagt værnene. De nye opgaver skulle løses med indtil 3.000 medlemmer (3.000-mandsstyrken). Hjemmeværnet er begyndt at opstille og uddanne disse enheder og opfylder således denne del af forsvarsaftalen 2000-2004. De nye enheder er bl.a. infanterikompagnier, motoriserede infanterikompagnier og motoriserede overvågningsenheder i Hærhjemmeværnet, bevogtnings- og nærforsvarsflotiller i Marinehjemmeværnet og "Survive-To-Operate" eskadriller i Tjenestestedskorpset. Ved udgangen af 2003 udgjorde 3.000-mandsstyrken 1.942 mand.

8. Som led i forberedelserne til de politiske forhandlinger om den næste forsvarsaftale offentliggjorde regeringen i august 2003 en rapport om "de sikkerhedspolitiske vilkår for

dansk forsvarspolitik" (Bruun-rapporten). Ifølge rapporten er der ikke nogen aktuel militær trussel mod dansk område. Dansk forsvar bør derfor styrke sin kapacitet inden for totalforsvaret og militære enheder til internationale operationer.

Den nye sikkerhedspolitiske situation peger på behovet for at vurdere hjemmeværnets rolle og opgaver på ny, herunder i hvilket omfang hjemmeværnet skal løse flere opgaver i fredstid. Forsvarsministeriet vurderer bl.a. på baggrund af Bruun-rapporten forskellige udviklingsmuligheder for hjemmeværnet til brug for de politiske forhandlinger om den kommende forsvarsaftale.

Undersøgelsen har vist, at der bør afklares en række ansættelsesretslige vilkår for medlemmerne, hvis hjemmeværnet i større omfang skal løse opgaver i fredstid.

Uddannelse og tjenestetid

9. Rigsrevisionen har undersøgt, om hjemmeværnet og Forsvarsministeriet sikrer, at lovkravene til medlemmernes uddannelse og tjenestetid er overholdt.

Hjemmeværnet registrerer medlemmernes uddannelser, hvor indholdet er beskrevet i interne direktiver, i Forsvarsministeriets koncernfælles virksomhedsstyringssystem DeMars (Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem). Hjemmeværnet har fra 2003 ændret sine procedurer for registrering af medlemmernes uddannelse i DeMars.

Undersøgelsen har vist, at de nye procedurer og registreringer er tilfredsstillende. For uddannelser gennemført før 2003 er kvaliteten af registreringerne derimod ikke tilfredsstillende, hvilket gør det vanskeligt at opgøre og vurdere uddannelsesniveaet i hjemmeværnet.

Forsvarsministeriet har i relation til problemerne vedrørende kvaliteten af registreringerne i DeMars anført, at hjemmeværnet er en frivillig organisation, og at ministeriet ikke har villet belaste medlemmerne med flere administrative opgaver.

Rigsrevisionen konstaterer, at der fortsat påhviler hjemmeværnets frivillige underafdelingschefer betydelige administrative opgaver med at rapportere til distriktet om medlemmernes uddannelse. Rigsrevisionen finder derfor, at hjemmeværnet bør overveje mulighederne for i større omfang at lade det fastansatte personel forestå de administrative opgaver.

10. Hjemmeværnet har oplyst, at al lovpligtig uddannelse skal registreres i DeMars fra august 2003. Det er en forudsætning, hvis hjemmeværnet skal kunne dokumentere, at medlemmerne gennemfører den lovpligtige uddannelse.

Rigsrevisionen bemærker, at hjemmeværnets registreringer ikke tidligere har kunnet dokumentere, at medlemmerne gennemførte den lovpligtige uddannelse.

11. Det følger af hjemmeværnsloven, at hjemmeværnets vurdering af, om medlemmerne gennemfører den lovpligtige uddannelse, skal ske på baggrund af det enkelte medlems optagelsesdato. Undersøgelsen har vist, at hjemmeværnets opfølgning ikke er systematisk tilrettelagt og gennemført, og at hjemmeværnet dermed ikke har kontrolleret overholdelsen af lovens krav systematisk.

Ifølge hjemmeværnsloven skal uddannelsen det 2. og 3. medlemsår gennemføres med 50 timer i hvert af de 2 medlemsår. Hjemmeværnets praksis, hvor medlemmerne kan gennemføre den lovpligtige uddannelse hurtigere end 50 timer om året det 2. og 3. medlemsår, er således ikke i overensstemmelse med hjemmeværnsloven.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet ikke har ført tilsyn med, om hjemmeværnet overholder hjemmeværnslovens krav til medlemmernes uddannelse.

12. Rigsrevisionen har undersøgt, om det er muligt at opgøre antallet af medlemmer, der forlader hjemmeværnet under uddannelse eller umiddelbart derefter. Undersøgelsen har vist, at hjemmeværnet ikke har udarbejdet en opgørelse over antallet af medlemmer, der forlader hjemmeværnet under uddannelse eller umiddelbart derefter. Samtidig betyder de generelle svagheder ved registreringerne af medlemmernes uddannelse, at det er vanskeligt at sikre valide opgørelser på dette område. Undersøgelsen viste, at medlemmerne løbende skifter og uddannes til funktioner, som de ikke varetager på længere sigt, samt at hjemmeværnet ikke har særlig fokus på udgifterne forbundet hermed.

13. Underafdelingscheferne har ifølge hjemmeværnslovens § 11 ansvaret for at afgøre, om de enkelte medlemmer opfylder lovkravet om mindst 24 timers tjeneste om året for fortsat at kunne have våben udleveret. Undersøgelsen har vist, at hjemmeværnet ikke i alle tilfælde kan dokumentere

overholdelse af lovkravet om mindst 24 timers tjeneste om året for fortsat at kunne have våben udleveret.

Hjemmeværnet har frem til januar 2004 haft en praksis, hvor medlemmer, der havde en tjenestetid på mindre end 24 timer om året, kunne indgå en aftale om 24 timers tjeneste eller derover det kommende år, uden at medlemmet skulle aflevere sit våben. Rigsrevisionen vurderer, at denne praksis ikke var i overensstemmelse med lovkravet, idet et medlem kunne have et våben udleveret i mere end 2 år uden at opfylde lovkravet om mindst 24 timers tjeneste om året.

Hjemmeværnet har i januar 2004 ændret denne praksis ved i en bestemmelse at præcisere, at medlemmer kun fortsat kan have våben udleveret, hvis de reelt er aktive mindst 24 timer om året.

14. Der er ikke i hjemmевærnsloven fastsat indholdsmæssige krav til den lovpligtige tjenestetid for fortsat at kunne have våben udleveret. Indtil 2004 stillede hjemmeværnet ligeledes ikke krav til indholdet af tjenestetiden. Hjemmeværnet har fra 2004 stillet krav om, at tjenestetiden skal indeholde fysisk deltagelse i uddannelses-, øvelses- og/eller mødeaktiviteter. Den lovpligtige tjenestetid kan således ikke længere udelukkende bestå af fx fjernundervisning. Det skal bemærkes, at Forsvarsministeriet allerede i juni 2001 anmodede hjemmeværnet om at indføre indholdsmæssige krav til tjenestetiden for de medlemmer, der havde fået våben udleveret.

15. Hjemmeværnets inspektioner, der bl.a. omfatter uddannelsesområdet, har været nedprioriteret siden 2000. Det skyldes ifølge hjemmeværnet især et stort tidsforbrug til de omstillinger, der var pålagt i forsvarsaftalen 2000-2004. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at inspektionerne har været nedprioriteret, da de udgør et vigtigt grundlag for evaluering og planlægning af hjemmeværnets uddannelser.

16. Undersøgelsen viste, at hjemmeværnet ikke har udarbejdet en generel oversigt over uddannelsesniveaut i hjemmeværnet. Rigsrevisionen har derfor opgjort uddannelsesniveaut i én underafdeling for at vurdere, i hvilket omfang medlemmerne er uddannet til den funktion, de har i underafdelingen. Undersøgelsen viste, at der er et betydeligt ud-

dannelsesbehov. Uddannelsesbehovet skyldes bl.a., at hjemmeværnet har indført skærpede krav til de nye uddannelser, samt at der sker en løbende udskiftning af personel i de forskellige funktioner.

Forsvarsministeriet har oplyst, at hjemmeværnet som følge af frivillighedsprincippet har været tilbageholdende med at stille krav til medlemmerne om vedligeholdelse af kvalifikationer.

Rigsrevisionen bemærker, at der ved medlemskab af hjemmeværnene i både Norge og Sverige er minimums-krav til den årlige uddannelse.

Sammenfattende bemærkninger

17. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hjemmeværnets styring af uddannelsesområdet samlet set ikke er tilfredsstillende. Derudover har hjemmeværnet og Forsvarsministeriet ikke sikret, at hjemmeværnslovens krav til uddannelse og tjenestetid overholdes. Hjemmeværnet har imidlertid i løbet af Rigsrevisionens undersøgelse udmeldt til distrikterne, at hele den lovpligtige uddannelse skal registreres elektronisk, så hjemmeværnet kan dokumentere, at medlemmerne gennemfører den lovpligtige uddannelse. Derudover har hjemmeværnet i januar 2004 ændret praksis med hensyn til, hvor længe medlemmerne fortsat kunne have våben udleveret, hvis de havde mindre end 24 timers tjeneste om året.

Endvidere gør den manglende kvalitet af registreringerne af medlemmernes uddannelse det vanskeligt for hjemmeværnet at opgøre uddannelsesbehovet i underafdelingerne og derved sikre en effektiv styring af området. Ansvar for at sikre kvaliteten af registreringerne af medlemmernes uddannelse påhviler i dag de ca. 550 frivillige chefer. Forsvarsministeriet og hjemmeværnet har ikke ønsket at belaste disse chefer med flere administrative opgaver.

18. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kvaliteten af registreringerne af medlemmernes uddannelse har stor betydning for en effektiv styring af området. Rigsrevisionen finder derfor, at hjemmeværnet bør overveje mulighederne for i større omfang at lade det fastansatte personel forestå de administrative opgaver. Med bedre registreringer af medlemmernes uddannelse, tjenestetid mv. ville hjemmeværnet og Forsvarsministeriet have haft et bedre grundlag for at

vurdere og følge op på, om hjemmeværnslovens krav blev overholdt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at hjemmeværnsloven indeholder krav om, at medlemmerne skal gennemføre 100 timers uddannelse inden for det 1. medlemsår og 50 timer i hvert af det 2. og 3. medlemsår, medmindre de har været værnepligtige eller gennemført tilsvarende uddannelse i forsvaret,
- at medlemmerne skal have en tjenestetid på mindst 24 timer om året for fortsat at kunne have våben udleveret,
- at hjemmeværnets driftsbevilling i 2003 var på 676,4 mio. kr. I 2002 var de samlede udgifter til uddannelse på 26 % af driftsudgifterne,
- at Rigsrevisionens beregning af hjemmeværnets produktivitet indikerer et fald på 7 % i perioden 1994-2003,
- at hjemmeværnet opfylder kravet i forsvarsaftalen 2000-2004 om at opstille og uddanne enheder til en styrke på indtil 3.000 medlemmer, og at styrken med udgangen af 2003 udgjorde 1.942 mand,
- at kvaliteten af registreringer for uddannelser gennemført før 2003 ikke er tilfredsstillende. Hjemmeværnets registreringer har således ikke tidligere kunnet dokumentere, at medlemmerne gennemførte den lovpligtige uddannelse,
- at hjemmeværnet har oplyst, at al lovpligtig uddannelse skal registreres i DeMars fra august 2003,
- at hjemmeværnets opfølgning på, om lovkravene til uddannelse overholdes, ikke hidtil har været systematisk tilrettelagt og gennemført,
- at hjemmeværnets praksis, hvor medlemmerne kan gennemføre den lovpligtige uddannelse hurtigere end 50 timer om året det 2. og 3. medlemsår, ikke er i overensstemmelse med hjemmeværnsloven,
- at medlemmerne løbende uddannes til funktioner, som de ikke varetager på længere sigt, og at hjemmeværnet ikke opgør, hvor mange der melder sig ud under eller umiddelbart efter endt uddannelse. Hjemmeværnet har derfor ikke særlig fokus på udgifterne forbundet hermed,
- at hjemmeværnet ikke i alle tilfælde kan dokumentere overholdelse af lovkravet om mindst 24 timers tjeneste for fortsat at kunne have våben udleveret,
- at hjemmeværnet fra januar 2004 i en bestemmelse har fastsat, at medlemmer kun fortsat kan have våben udleveret, hvis de reelt er aktive 24 timer om året,

- at hjemmeværnet fra januar 2004 har stillet krav om, at tjenestetiden vedrørende overholdelse af 24-timers-reglen skal indeholde fysisk deltagelse i uddannelses-, øvelses- og/eller mødeaktiviteter, og
- at hjemmeværnets styring af uddannelsesområdet samlet set ikke er tilfredsstillende, og at hjemmeværnet og Forsvarsministeriet ikke har sikret, at hjemmeværnslovens krav til uddannelse og tjenestetid overholdes.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning og formål

19. Statsrevisorerne anmodede på deres møde i maj 2003 om en undersøgelse af hjemmeværnets uddannelsesvirksomhed og udgifterne hertil. Der blev særskilt anmodet om en redegørelse for hjemmeværnslovens krav til hjemmeværnets uddannelser, hjemmeværnets bevillinger, herunder hjemmeværnets forbrug af ressourcer til uddannelse, samt om hjemmeværnet har opgørelser over, hvor mange der forlader hjemmeværnet under uddannelsen eller umiddelbart derefter.

Formålet med undersøgelsen har med udgangspunkt i statsrevisorernes anmodning været at undersøge og vurdere

- hjemmeværnslovens krav til medlemmernes uddannelse og tjenestetid,
- hjemmeværnets bevillinger, udgifter til uddannelse og medlemstal,
- hjemmeværnets nuværende og fremtidige opgaver i tilknytning til uddannelse samt
- om hjemmeværnet og Forsvarsministeriet sikrer, at kravene til medlemmernes uddannelse og tjenestetid mv. overholdes.

20. I statsrevisorernes beretning nr. 4/96 om hjemmeværnets økonomistyring blev der peget på en række muligheder for effektivisering af hjemmeværnet bl.a. i form af en rationalisering af distriktsstrukturen. Hjemmeværnet har siden tilpasset sin økonomistyring og centraliseret distriktsstruk-

turen mv. Beretningssagen blev afsluttet i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1998.

21. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, samt § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører Forsvarsministeriets område og knytter sig til statsregnskabet § 12.21.03. Hjemmeværnet, driftsbevilling.

B. Afgrænsning og metode

22. Beretningen handler om Hjemmeværnskommandoen med underliggende myndigheder. Perioden vedrører 2000-2003, dvs. inden for den nuværende forsvarsaftale 2000-2004. Der er redegjort for hjemmeværnets bevillinger i perioden 1994-2003.

23. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen:

- Gennemgået hjemmeværnsloven, interne bestemmelser i hjemmeværnet, betænkning fra forsvarskommissionen af 1997, Bruun-rapporten (regeringens rapport om ”de sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik” fra august 2003), statsregnskabet 1994-2002, finansloven 2003, hjemmeværnets virksomhedsregnskab 2000-2002 samt data fra Forsvarsministeriets koncernfælles virksomhedsstyringssystem DeMars (Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem).
- Gennemført interviews ved Hjemmeværnskommandoen, 1 ud af 4 lokalforsvarsregioner, Hjemmeværnsskolen, 3 ud af 29 distrikter, 3 ud af ca. 550 underafdelinger, Forsvarskommandoen, Hærens Operative Kommando, Søværnets Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando.
- Gennemført en stikprøvevis undersøgelse med 30 tilfældigt udvalgte medlemmer for at undersøge kvaliteten af hjemmeværnets registreringer af medlemmernes uddannelse.
- Opgjort uddannelsesniveaue i én underafdeling ved at sammenligne registreringerne af medlemmernes uddannelse med medlemmernes funktion i hjemmeværnet.

- Besøgt hjemmeværnene i Norge og Sverige for at sammenligne opgaver, medlemstal og uddannelse i de 3 værn.

Der er et organisationsdiagram over hjemmeværnet i bilag 1. Bilag 2 indeholder en sammenligning af hjemmeværnene i Danmark, Norge og Sverige, og bilag 3 viser en oversigt over hjemmeværnets opgaver.

24. Et udkast til beretningen har været i høring i Forsvarsministeriet. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Hjemmeværnsloven

25. Hjemmeværnsloven, lov nr. 123 af 27. februar 2001, vedrører hjemmeværnets virksomhed, herunder styringen af uddannelsesområdet. Loven fastsætter bl.a. regler for

- hjemmeværnets opgaver,
- optagelse af medlemmer,
- medlemmernes mødepligt samt
- krav til uddannelse og tjenestetid.

Opgaver

26. Hjemmeværnets opgaver fremgår af hjemmeværnslovens § 1. Ifølge denne bestemmelse skal hjemmeværnet deltage i løsningen af de opgaver, der påhviler hæren, søværnet og flyvevåbnet. Opgaverne konkretiseres i et overordnet direktiv fra Forsvarskommandoen og i direktiver fra henholdsvis Hærens Operative Kommando, Søværnets Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando. Hjemmeværnets opgaver fastlægges således formelt af Forsvarskommandoen og de 3 operative kommandoer. Opgaverne fremgår af bilag 3.

Optagelseskriterier

27. Det er frivilligt at være medlem af hjemmeværnet, og *frivillighedsprincippet* har været en del af hjemmeværnets idegrundlag siden oprettelsen i 1949. Hjemmeværnet skal i henhold til hjemmeværnslovens § 7 optage, uddanne og ud-

ruste alle ansøgere, der opfylder optagelseskriterierne. Optagelseskriterierne fremgår også af hjemmeværnslovens § 7. Personer, der er fyldt 18 år, kan blive medlem, hvis de bl.a. har dansk indfødsret, er egnede til tjeneste i hjemmeværnet, er bosiddende i landet og er værdige til den agtelse og tillid, som tjenesten forudsætter. Forsvarsministeren kan dog tillade, at personer, der ikke har dansk indfødsret eller ikke er bosiddende i landet, kan optages, hvis særlige omstændigheder taler herfor. Det er muligt at melde sig ud af hjemmeværnet med et varsel på 3 måneder, bortset fra i krigstid og under ekstraordinære forhold, jf. hjemmeværnslovens § 12, stk. 3 og 4.

Mødepligt

28. Medlemmerne har ifølge hjemmeværnslovens § 12 mødepligt under krig eller andre ekstraordinære forhold samt i fredstid ved katastrofealarm. Ellers er det frivilligt for medlemmerne at være med til at løse hjemmeværnets opgaver i fredstid. Hjemmeværnet peger i den sammenhæng på, at medlemmerne er *"dobbelt frivillige"*, da frivillige medlemmer frivilligt er med til at løse hjemmeværnets opgaver.

Uddannelse og tjenestetid

29. I hjemmeværnslovens § 11 stilles følgende minimumskrav til medlemmernes uddannelse og tjenestetid:

- Medlemmerne skal uddannes i 100 timer det 1. år og i 50 timer om året det 2. og 3. år, medmindre de har været værnepligtige eller gennemført tilsvarende uddannelse i forsvaret.
- For fortsat at kunne have våben udleveret skal medlemmerne have en tjenestetid på mindst 24 timer om året.

Underafdelingschefen afgør ifølge hjemmeværnsloven, om et medlem opfylder kravene om uddannelse eller tjenestetid. Afgørelser vedrørende uddannelse kan påklages til distriktschefen, mens afgørelser om tjenestetid vedrørende udlevering af våben ikke kan ankes. Hjemmeværnet kan indgå aftale med medlemmer om udvidet uddannelse og tjenestetid til at løse særlige opgaver.

Rigsrevisionens bemærkninger

Hjemmeværnsloven indeholder krav om, at medlemmerne skal gennemføre 100 timers uddannelse inden for det 1. medlemsår og 50 timer i hvert af det 2. og 3. medlemsår, medmindre de har været værnepligtige eller gennemført tilsvarende uddannelse i forsvaret. Derudover skal medlemmerne have en tjenestetid på mindst 24 timer om året for fortsat at kunne have våben udleveret.

IV. Bevillinger, udgifter til uddannelse og medlemstal

A. Bevillinger

30. Hjemmeværnets driftsbevilling og anlægsbevilling fremgår af henholdsvis hovedkonto 12.21.03 og 12.21.04 på finansloven. Driftsudgifterne vedrører primært hjemmeværnets almindelige drift, mens anlægsudgifterne primært vedrører mindre byggearbejder. I 2003 var driftsbevillingen på 676,4 mio. kr. og anlægsbevillingen på 15,4 mio. kr. **Tabel 1** viser hjemmeværnets driftsudgifter fordelt på udgifter og indtægter i perioden 1994-2003.

Tabel 1. Hjemmeværnets driftsudgifter i perioden 1994-2003 (2003 prisniveau)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Budget
	----- Mio. kr. -----									
Lønninger og personel- udgifter.....	365,6	365,2	375,6	376,9	377,4	379,0	360,6	363,5	372,3	374,4
Erhvervelse af materiel.....	117,5	113,8	110,8	99,9	86,2	133,7	103,6	131,9	101,7	120,0
Anden øvrig drift.....	296,2	295,2	269,8	269,4	262,5	251,5	264,2	256,2	251,2	192,0
Indtægter.....	÷16,1	÷15,2	÷12,9	÷10,6	÷10,2	÷10,2	÷13,6	÷11,4	÷13,5	÷10,0
Driftsudgifter i alt	763,1	759,1	745,1	735,7	715,8	754,1	714,9	740,1	711,6	676,4
Korrektioner.....	-	-	-	-	-	-	÷8,9	÷29,6	÷35,2	÷35,2
Driftsudgifter i alt inkl. korrektioner	763,1	759,1	745,1	735,7	715,8	754,1	706,0	710,5	676,4	641,2
Indeks	1,00	0,99	0,98	0,96	0,94	0,99	0,93	0,93	0,89	0,84
Note: Udgifterne 1994-1998 er opgjort ekskl. udgifter til ikke-refusionsberettiget købsmoms. Indeksering er foretaget med forbrugerprisindekset. Det har været nødvendigt at korrigere udgifterne fra 2000 til 2003 for at sammenligne driftsudgifterne i hele perioden. Korrektionerne skyldes, at transaktioner med Forsvarskommandoen afregnes efter totalomkostningsprincippet, samt at hjemmeværnet fik tilført flere årsværk i forbindelse med oprettelsen af lokalforsvarsregionerne, der er fælles myndigheder for Forsvarskommandoen og hjemmeværnet. Kilde: Statsregnskabet 1994-2002 og finansloven 2003.										

31. Det fremgår af tabel 1, at løn og personeludgifter gennem hele perioden 1994-2003 var den væsentligste udgiftspost. I 2003 udgjorde de 374,4 mio. kr., svarende til 55 % af driftsudgifterne. Udgiftsposten indeholdt ydelser på ca. 90 mio. kr. til medlemmerne indeholdende rådighedsvederlag til underafdelingschefer og nøglepersonel, tabt arbejdsfortjeneste, godtgørelse vedrørende udgifter til telefon m.m.

Erhvervelse af materiel udgjorde 120 mio. kr. eller 18 % af driftsudgifterne. De sidste 27 % vedrørte anden øvrig drift og indtægter.

Samlet faldt driftsudgifterne med 16 % fra 763,1 mio. kr. i 1994 til 641,2 mio. kr. i 2003 (2003-prisniveau). Driftsudgifterne for 2000-2004 er i denne sammenligning korrigeret for konsekvenserne af forsvarsaftalen 2000-2004. Driftsudgifterne for 2003 er således reduceret med 35,2 mio. kr. i forhold til den faktiske driftsbevilling på 676,4 mio. kr. Faldet i driftsudgifterne skyldes faldende udgifter til anden øvrig drift. Hjemmeværnet anvendte ca. 900 årsværk i 2002 fordelt på ca. 400 militære og ca. 500 civile årsværk.

32. Hjemmeværnet har ikke selv opgjort den samlede produktivitet. Rigsrevisionen har derfor beregnet hjemmeværnets produktivitet fra 1994 til 2003 opgjort som forholdet mellem 2 indeks for udviklingen i hjemmeværnets produktion og driftsudgifter. Denne udvikling fremgår af **tabel 2**.

Tabel 2. Udviklingen i hjemmeværnets produktion, driftsudgifter og produktivitet i perioden 1994-2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indeks for medlemstal.....	1,00	0,98	0,97	0,96	0,94	0,92	0,91	0,90	0,89	0,88
Indeks for antal nye medlemmer.....	1,00	0,82	0,79	0,74	0,64	0,51	0,54	0,56	0,57	0,38
Indeks for produktion ¹⁾	1,00	0,95	0,93	0,91	0,88	0,84	0,84	0,83	0,82	0,78
Indeks for driftsudgifter ²⁾	1,00	0,99	0,98	0,96	0,94	0,99	0,93	0,93	0,89	0,84
Produktivitetsindeks.....	1,00	0,95	0,96	0,95	0,94	0,85	0,91	0,89	0,93	0,93
¹⁾ Indeks med vægt på 80 % for antal medlemmer og 20 % for antal nye kontrakter.										
²⁾ Indeks for driftsudgifterne er taget fra tabel 1.										
Kilde: Udarbejdet af Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Hjemmeværnskommandoen.										

33. Det fremgår af tabel 2, at driftsudgifterne faldt med 16 % fra indeks 1,00 i 1994 til 0,84 i 2003, mens antallet af medlemmer faldt med 12 % fra indeks 1,00 i 1994 til 0,88 i 2003. Derfor er driftsudgifterne pr. medlem faldet i

perioden. I 1994 var driftsudgifterne pr. medlem 11.100 kr. og i 2003 10.600 kr. i 2003-prisniveau.

34. Udviklingen i medlemstallet og antal nye medlemmer har betydning for aktivitetsniveauet i hjemmeværnet. Derfor kan de bruges som indikatorer for hjemmeværnets produktion. Medlemstallet faldt med 12 % og antallet af nye medlemmer med 62 % fra 1994 til 2003. Vægtes medlemstallet med 80 % og antallet af nye medlemmer med 20 %, giver det et fald i den samlede produktion på 22 %. I samme periode faldt driftsudgifterne med 16 %. Samlet indikerer dette et fald i produktiviteten på 7 % fra 1994 til 2003. Hovedparten af dette fald skete i 1995, hvorefter produktiviteten stort set har været uændret. I 1999 var udgifterne til erhvervelse af materiel ekstraordinært store, hvilket gav en lavere produktivitet dette år.

35. Der er forskel på medlemmernes aktivitetsniveau. Fx er medlemmer af 3.000-mandsstyrken aktive mellem 300 og 500 timer om året. Andre medlemmer kan være inaktive i en årrække. I praksis er ca. 1/3 af medlemmerne henholdsvis aktive, moderat aktive eller inaktive. I alt ca. 37 % eller 22.000 medlemmer havde fået våben udleveret og burde således være aktive mindst 24 timer om året. Driftsudgifterne for de medlemmer, der havde fået våben udleveret, var ca. 28.700 kr. pr. medlem i 2003.

B. Udgifter til uddannelse

36. Hjemmeværnet har siden de første moduler af DeMars blev indført i 2000 registreret de direkte udgifter til uddannelse. Disse fremgår af **tabel 3** for perioden 2000-2002 i 2002-prisniveau.

Tabel 3. Direkte driftsudgifter til uddannelse fordelt på forskellige uddannelser fra 2000 til 2002 (ekskl. løn til fastansatte, 2002-prisniveau)

	2000	2001	2002
	----- Mio. kr. -----		
Enkeltmandsuddannelse	87,5	84,1	86,7
Enhedsuddannelse og øvelse.....	31,4	36,4	38,5
Vedligeholdelsesuddannelse	2,9	3,0	4,2
I alt	121,8	123,6	129,3
Kilde: Uddata fra DeMars.			

De direkte udgifter til uddannelse – dvs. ekskl. løn og centralt afholdte udgifter til materiel – var i 2000 på 121,8 mio. kr. og i 2002 på 129,3 mio. kr. Det svarer til 18 % af driftsudgifterne i 2002. Hovedparten af udgifterne vedrørte enkeltmands- og enhedsuddannelse, mens udgifterne til vedligeholdelsesuddannelse var relativt små. Stigningen i udgifterne til uddannelse fra 2000 til 2002 skyldes bl.a. større udgifter til uddannelse af 3.000-mandsstyrken, der bl.a. er registreret under enhedsuddannelse og øvelse.

Herudover var der direkte lønudgifter i forbindelse med uddannelse på ca. 46 mio. kr. i 2002, udgifter til uddannelse af fastansatte på ca. 4 mio. kr., 2,8 mio. kr. til uddannelsesvirksomhed i samarbejde med andre lande og 0,4 mio. kr. til udvikling af uddannelser. De samlede udgifter til uddannelse i 2002 var således på 182,5 mio. kr. eller 26 % af driftsudgifterne.

37. Rigsrevisionen har beregnet de gennemsnitlige udgifter til uddannelse samlet for alle medlemmer samt for udvalgte uddannelser. De samlede gennemsnitlige udgifter til uddannelse i 2000-2002 fremgår af **tabel 4**.

Tabel 4. Uddannelsesudgift pr. medlem i perioden 2000-2002 (2002-prisniveau)

	2000	2001	2002
Antal medlemmer.....	61.216	60.338	59.826
Direkte udgifter til uddannelse i mio. kr.....	121,8	123,5	129,3
Udgifter til uddannelse pr. medlem i kr.	1.989	2.048	2.161
Kilde: Materiale fra Hjemmeværnskommandoen.			

Udgifterne til uddannelse er i gennemsnit steget med 8,6 % fra 1.989 kr. i 2000 til 2.161 kr. i 2002. Stigningen afspejler bl.a. større udgifter til 3.000-mandsstyrken og færre udgifter som følge af et fald i medlemstallet.

38. Gennemsnitsudgifterne for de enkelte uddannelser varierer betydeligt. Det kan bl.a. skyldes uddannelsernes forskellige omfang samt et varierende antal deltagere. De gennemsnitlige udgifter til at uddanne fx en fartøjsfører var i 2002 på 39.675 kr., mens de gennemsnitlige udgifter til at uddanne fx en dysekanonskytte i 2002 var på 325 kr. Variationerne i de gennemsnitlige udgifter kan også skyldes, at medlemmerne kan få vederlag for tabt arbejdsfortjeneste på kurser, der afholdes på hverdage. Endvidere bruger hjem-

meværnet både fastansatte og frivillige undervisere, hvor de frivillige undervisere i et vist omfang modtager vederlag for deres undervisning.

C. Medlemstal

39. Hjemmeværnet består af Hærhjemmeværnet, Marinehjemmeværnet, Flyverhjemmeværnet, Tjenestestedskorpset og Virksomhedshjemmeværnet, jf. bilag 1, hvor hjemmeværnets organisation er illustreret. Antal medlemmer i de enkelte værn og enhedstyper fremgår af **tabel 5**.

Tabel 5. Antal medlemmer fordelt på værn og enhedstype, december 2003

	Almindelige enheder	3.000-mandsstyrke	Politi-hjemmeværn	Musik-korps	Samlet
	----- Antal -----				
Hærhjemmeværn	36.584	1.701	6.531	646	45.462
Marinehjemmeværn	4.321	66	-	65	4.452
Flyverhjemmeværn	4.647	-	-	72	4.719
Tjenestestedskorps	2.448	175	-	68	2.695
Virksomhedshjemmeværn	1.863	-	-	-	1.863
Samlet	49.863	1.942	6.531	851	59.190
Kilde: Uddata fra DeMars pr. december 2003.					

I december 2003 havde hjemmeværnet 59.190 medlemmer. Disse var fordelt med 45.462 i Hærhjemmeværnet, 4.452 i Marinehjemmeværnet, 4.719 i Flyverhjemmeværnet, 2.695 i Tjenestestedskorpset og 1.863 i Virksomhedshjemmeværnet. De enkelte værn er delt op i en række enheder:

- Almindelige enheder omfatter stabs- og områdekompagnier i Hærhjemmeværnet, stabsflotiller, sejlsende hjemmeværnsflotiller og bevogtnings- og nærforsvarsflotiller i Marinehjemmeværnet samt eskadriller i Flyverhjemmeværnet, herunder den overvejende del af Tjenestestedskorpset. Enhederne løser hjemmeværnets primære opgaver.
- 3.000-mandsstyrken består af de enheder, som hjemmeværnet skal opstille ifølge forsvarsaftalen 2000-2004 for at løse nye og mere krævende opgaver. Der er tale om infanterienheder og motoriserede overvågningsenheder i Hærhjemmeværnet, motoriserede bevogtnings- og nærforsvarsenheder i Marinehjemmeværnet og ”Survive-To-Operate” bevogtningseskadriller i Tjenestestedskorpset.

- Politihjemmeværnet er en del af Hærhjemmeværnet og er opstillet ifølge aftale mellem hjemmeværnet og politiet. Formålet er at yde støtte til politiet. Enhederne bliver underlagt den lokale politimester ved aktivering.
- Hjemmeværnet har en række musikkorps. Disse er ikke opstillet for at løse hjemmeværnets traditionelle opgaver, men er en integreret del af hjemmeværnets informationsvirksomhed. Der er i alt 16 musikkorps, som afholder koncerter ved hjemmeværnsarrangementer, byfester o.l.

Flyverhjemmeværnet består af Luftmeldekorpsen, der primært løser kontrol- og varslingsopgaver i det lave luftrum, samt den overvejende del af enheder og personel organiseret under Tjenestestedskorpsen. Forsvarsministeriet har i efteråret 2003 oplyst, at Luftmeldekorpsens kontrol- og varslingsopgaver var dækket på anden måde. Ministeriet overvejer derfor korpsens fremtid, og spørgsmålet indgår i forhandlingerne om den næste forsvarsaftale.

40. I 1983 havde hjemmeværnet 77.892 medlemmer, og siden er medlemstallet faldet. Således var der 59.190 medlemmer i 2003. I 2003 blev der optaget ca. 1.500 nye medlemmer, mens der var ca. 2.100 udmeldelser, eksklusioner, dødsfald m.m. Det svarer til en udskiftning i medlemstallet på ca. 3 %. Medlemstallet har udviklet sig forskelligt mellem de enkelte værn. Marinehjemmeværnet har som det eneste værn fået flere medlemmer, mens medlemstallet er faldet i de øvrige værn.

41. Hjemmeværnet søger at fastholde antallet af medlemmer på ca. 60.000. Antallet indgik tidligere i hjemmeværnets resultatkontrakt samt som måltal for distrikterne. Fra 2004 indgår dette måltal ikke længere i resultatkontrakten. Hjemmeværnet har ligeledes en aktiv informationsvirksomhed for at fastholde medlemmer og tiltrække nye.

Reglerne for optagelse betyder, at værnenes og korpsenes størrelse bestemmes af, hvor mange der ønsker at være medlem, idet man dog skal opfylde optagelseskriterierne, jf. pkt. 27. Medlemstallet er således ikke et udtryk for en militærfaglig vurdering af behovet for militær operativ kapacitet.

Det er ikke muligt for hjemmeværnet direkte at regulere antallet af medlemmer hverken samlet eller i de enkelte en-

heder. Hjemmeværnet har kun mulighed for at oprette og nedlægge enheder samt motivere medlemmer til at melde sig ind i bestemte enheder. I den forbindelse har hjemmeværnet fastsat øvre (200 medlemmer) og nedre (120 medlemmer) grænser for medlemstallet i underafdelingerne.

Hjemmeværnet kan også opstille måltal for medlems-tallet i de enkelte enheder baseret på en militærfaglig vurdering. Det er tilfældet for 3.000-mandsstyrken og bevogtnings- og nærforsvarsflotillerne. 3.000-mandsstyrken skal være opstillet inden udgangen af 2004 og bevogtnings- og nærforsvarsflotillerne inden udgangen af 2012. Ellers opstiller hjemmeværnet ikke måltal for enhedernes størrelse.

42. I Norge og Sverige er der ligeledes hjemmeværn. Men der er en række forskelle mellem disse værn og hjemmeværnet i Danmark. De væsentligste forskelle fremgår af bilag 2. Det er kendetegnende for hjemmeværnene i Danmark, Norge og Sverige, at de alle er inde i en forandringsproces. Deltagelse i hjemmeværnet i Norge er en del af værnepligten og derved obligatorisk. Den norske forsvarschef har foreslået at reducere den samlede styrke fra de nuværende ca. 83.000 til ca. 50.000 mand, men der er også overvejet et alternativ, hvor den samlede styrke reduceres til ca. 30.000 mand. Den politiske beslutning herom udestår.

I Sverige er det frivilligt at være medlem, men der kræves en forudgående værnepligtsuddannelse. Antallet af værnepligtige i Sverige er faldet, hvilket har medført et fald i antallet af medlemmer. Hjemmeværnet i Sverige har derfor vurderet de operative konsekvenser af et mindre antal medlemmer og overvejer at reducere hjemmeværnets operative struktur.

Rigsrevisionens bemærkninger

Hjemmeværnets driftsbevilling var i 2003 på 676,4 mio. kr., og anlægsbevillingen var på 15,4 mio. kr. Driftsudgifterne faldt med 16 % fra 1994 til 2003 i 2003-prisniveau. De samlede udgifter til uddannelse udgjorde i 2002 26 % af driftsudgifterne. Samlet anvendte hjemmeværnet ca. 900 årsværk i 2002 fordelt på ca. 400 militære og ca. 500 civile årsværk.

Hjemmeværnet har ikke selv opgjort den samlede produktivitet. Rigsrevisionens beregning heraf indikerer et fald på 7 % fra 1994 til 2003. Faldet skyldes færre nye medlemmer. Hjemmeværnets driftsudgifter har således ikke fulgt ud-

viklingen i antallet af nye medlemmer og det derved reducerede behov for lovpligtig uddannelse.

Driftsudgifterne pr. medlem faldt fra 11.100 kr. i 1994 til 10.600 kr. i 2003 i 2003-prisniveau. Ca. 37 % af medlemmerne havde fået våben udleveret og burde således være aktive mindst 24 timer om året. Driftsudgifterne for de medlemmer, der havde fået våben udleveret, var ca. 28.700 kr. pr. medlem i 2003.

V. Opgaver

43. I forsvarsaftalen 2000-2004 blev det besluttet at tildele hjemmeværnet en række større og mere krævende opgaver, som det øvrige militære forsvar løste indtil da. De nye opgaver skulle løses med indtil 3.000 medlemmer (3.000-mandsstyrken). Samtidig blev det besluttet at udvide og differentiere hjemmegnsprincippet (dvs. der skulle stilles forskellige krav til forskellige enheder af hjemmeværnet). Derudover indeholdt forsvarsaftalen en række anbefalinger om kommandoforhold, struktur mv. Hjemmeværnets nuværende opgaver fremgår af bilag 3.

44. Hjemmeværnets opgaver konkretiseres i direktiver fra Forsvarskommandoen og de operative kommandoer om hjemmeværnets operative anvendelse, jf. pkt. 26. Forsvarskommandoens direktiv blev ændret i 2001 og direktiverne fra de operative kommandoer i 2002. De væsentligste ændringer vedrører en række nye enheder som infanterikompanier, motoriserede infanterikompanier og motoriserede overvågningsenheder i Hærhjemmeværnet, bevogtnings- og nærforsvarsflotiller i Marinehjemmeværnet og "Survive-To-Operate" eskadriller i Tjenestestedskorpset.

45. En række af de nye enheder hører under 3.000-mandsstyrken, og hjemmeværnet er begyndt at opstille og uddanne disse enheder. **Tabel 6** indeholder en status for udviklingen i 3.000-mandsstyrken.

Tabel 6. 3.000-mandsstyrken, antal medlemmer og antal optagne

	2000	2001	2002	2003
Antal optagne.....	879	1.077	937	746
Antal medlemmer.....	879	1.956	1.893	1.942
Kilde: Virksomhedsregnskaberne for 2001 og 2002 samt DeMars.				

Med udgangen af 2003 var der 1.942 medlemmer af 3.000-mandsstyrken, men der var i alt optaget 3.639 medlemmer, siden styrken blev oprettet i 2000. Der har således været et frafald på ca. 1.700 medlemmer. Det svarer til en gennemsnitlig medlemsstid på mindre end 3 år. Uddannelsen er 3-årig, hvorfor den stående 3.000-mandsstyrke vil være under konstant uddannelse og derfor ikke kan forventes at blive fuldt uddannet. Medlemmerne af 3.000-mandsstyrken er normalt aktive 300-500 timer om året. Hjemmeværnet forventer derfor ikke, at medlemmerne kan fastholdes i 3.000-mandsstyrken i en længere årrække. De fleste medlemmer, som træder ud af 3.000-mandsstyrken, indgår ifølge hjemmeværnet normalt i andre enheder og er med til at løfte kompetenceniveauet her.

Antallet af medlemmer af 3.000-mandsstyrken skal ifølge forsvarsaftalen 2000-2004 være på indtil 3.000 medlemmer. Hjemmeværnet har i sin resultatkontrakt med Forsvarsministeriet for 2003-2004 haft et resultatkrav om, at alle enheder i styrken skulle være opstillet med udgangen af 2003. Hjemmeværnet betragter en enhed som opstillet, hvis 80 % af funktionerne er besat. Det svarer til en styrke på 2.400 medlemmer. Da styrken ved udgangen af 2003 var på 1.942 medlemmer, var resultatkravet således ikke opfyldt. Hjemmeværnet og Forsvarsministeriet har i resultatkontrakten for 2004 formuleret kravet som ”indtil 3.000 medlemmer”.

46. Som led i forberedelserne til de politiske forhandlinger om den næste forsvarsaftale offentliggjorde regeringen i august 2003 en rapport om ”de sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik” (Bruun-rapporten). Ifølge rapporten er der ikke nogen aktuel militær trussel mod dansk område. Truslerne kan fremover komme fra international terrorisme og risiko for spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler. Konflikter i Europas nærområde kan også udgøre en indirekte trussel. Ifølge Bruun-rapporten bør dansk forsvar styrke sin kapacitet inden for

- totalforsvaret, herunder evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger, samt
- militære enheder til internationale operationer.

47. Den nye sikkerhedspolitiske situation, bl.a. de nye trusler mod Danmark, peger på behovet for at vurdere hjemmeværnets rolle og opgaver på ny, herunder i hvilket omfang hjemmeværnet skal løse flere opgaver i fredstid. Rapporten nævner således, at hjemmeværnet kan bruges til at løse bevogtningsopgaver samt opgaver inden for det brede spektrum af totalforsvarsaftaler. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen konstateret, at Forsvarsministeriet vurderer forskellige udviklingsmuligheder for hjemmeværnet som oplæg til de politiske forhandlinger om den kommende forsvarsaftale. I dette arbejde indgår Bruun-rapporten samt en række andre forhold, som er relevante at inddrage i en forsvarsaftale.

48. Hjemmeværnet har oplyst, at værnets ressourcer i fredstid ikke bruges i det omfang, dets kapacitet berettiger til. Det var efter hjemmeværnets opfattelse tilfældet i forbindelse med terroraktionerne den 11. september 2001 i USA, hvor hjemmeværnet ikke deltog i bevogtningen af militære installationer, selv om hjemmeværnet havde muligheden for det.

Samlet løser hjemmeværnet nationalt relaterede fredstidsopgaver i ca. 150.000 timer svarende til ca. 100 årsværk om året. Opgaverne består bl.a. af politihjemmeværnets støtte til politiet i forbindelse med trafikregulering og Marinehjemmeværnets eftersøgnings- og redningsoperationer. Hjemmeværnet bestemmer ikke selv, i hvilket omfang det skal deltage i løsningen af disse opgaver, da det er andre myndigheder, fx i det øvrige forsvar eller politiet, der rekvirerer hjemmeværnet, hvis der er behov.

49. Fredstidsopgaverne løses både som støtte til det øvrige militære forsvar og som støtte til det civile samfund. Støtte til det øvrige militære forsvar sker fx i form af bevogtning af militære installationer. Støtte til samfundet opdeles i *almindelig hjælp*, *katastrofehjælp* og *særlig hjælp*.

- *Almindelig hjælp* er hjælp til civile myndigheder, hvilket ikke kræver Forsvarsministeriets og eventuelt Justitsministeriets bemyndigelse, hvis politiet rekvirerer hjælp.
- *Katastrofehjælp* er hjælp til civile hjælpetjenester som fx brandvæsen, redningskorps, Redningsberedskabet el-

ler politiet i tilfælde af en katastrofesituation. Den lokale politimester kan erklære et område for katastroferamt, og hjemmeværnets medlemmer er pålagt mødepligt ved katastrofealarm.

- *Særlig hjælp* er hjælp til politiet i forbindelse med oprettelse af sikkerhed, fred og orden. Indsættelse af forsvaret, herunder hjemmeværnet, som særlig hjælp til politiet kræver Forsvarsministeriets og Justitsministeriets bekyndigelse.

Medlemmerne har i fredstid mødepligt ved katastrofealarm, jf. pkt. 28. I alle andre tilfælde er det frivilligt for medlemmerne at løse opgaver i fredstid. Hvis opgaverne løses som en del af hjemmeværnets almindelige tjeneste, aflønnes medlemmerne normalt ikke herfor. Hjemmeværnet har i særlige tilfælde valgt at aflønne medlemmer, der løser opgaver i fredstid. Det har været tilfældet i forbindelse med chaufføropgaver under EU-formandskabet samt ved militære bevogtningsopgaver i forbindelse med deployering af styrker fra Esbjerg Havn. I disse tilfælde anvender hjemmeværnet begrebet *det dobbelte frivillighedsprincip*, hvor hjemmeværnet indgår en kontrakt med det enkelte medlem om at løse en konkret opgave. Princippet anvendes ved opgaver med længere indsættelsestid, hvor medlemmerne har et indtægtstab.

50. Undersøgelsen har vist, at der bør afklares en række forhold, hvis hjemmeværnet i større omfang skal løse opgaver i fredstid. Disse forhold vedrører primært de ansættelsesretslige vilkår for medlemmer, der i fredstid løser opgaver af længere varighed. Hjemmeværnet har peget på behovet for at få afklaret disse vilkår, der bl.a. vedrører aflønning, forsikringsforhold og retslige forhold.

Ifølge hjemmeværnslovens § 10 fastsætter forsvarsministeren reglerne for udbetaling af ydelser til medlemmerne i både fredstid, under ekstraordinære forhold og i krigstid. Forsvarsministeriet har oplyst, at medlemmer, der forretter tjeneste på fuld tid med løn under ansættelsen, anses for fastansatte og derfor er omfattet af lov om forsvarets personel. Kontrakter, der har ansættelsesretslige konsekvenser for medlemmerne, vil efter Forsvarsministeriets opfattelse indebære en fundamental ændring af hjemmeværnets

idegrundlag, hvorfor beslutning herom efter ministeriets opfattelse bør træffes i den næste forsvarsaftale.

Hjemmeværnet har, indtil der foreligger en ny forsvarsaftale, besluttet, at medlemmerne under det dobbelte frivillighedsprincip – når det anses for nødvendigt at støtte samfundet – aflønnes efter taksten for instruktørvederlag. I 2002 var taksten på 115,15 kr. i timen. Instruktørvederlag kan dog maksimalt ydes for en indsats i op til 7 timer om dagen og 5 dage om ugen. Eventuelle udgifter afholdes af hjemmeværnet. Afhængigt af støttens karakter vil udgifterne blive søgt dækket af de myndigheder, der har anmodet om støtte.

Rigsrevisionens bemærkninger

I forsvarsaftalen 2000-2004 blev det besluttet at tildele hjemmeværnet større og mere krævende opgaver, som tidligere var pålagt værnene. De nye opgaver skulle løses med indtil 3.000 medlemmer (3.000-mandsstyrken). Hjemmeværnet er begyndt at opstille og uddanne disse enheder og opfylder således denne del af forsvarsaftalen 2000-2004. Ved udgangen af 2003 udgjorde 3.000-mandsstyrken 1.942 mand.

Som led i forberedelserne til de politiske forhandlinger om den næste forsvarsaftale offentliggjorde regeringen i august 2003 en rapport om "de sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik" (Bruun-rapporten). Ifølge rapporten er der ikke nogen aktuel militær trussel mod dansk område. Dansk forsvar bør derfor styrke sin kapacitet inden for totalforsvaret og militære enheder til internationale operationer.

Den nye sikkerhedspolitiske situation peger på behovet for at vurdere hjemmeværnets rolle og opgaver på ny, herunder i hvilket omfang hjemmeværnet skal løse flere opgaver i fredstid. Forsvarsministeriet vurderer bl.a. på baggrund af Bruun-rapporten forskellige udviklingsmuligheder for hjemmeværnet til brug for de politiske forhandlinger om den kommende forsvarsaftale.

Undersøgelsen har vist, at der bør afklares en række ansættelsesretslige vilkår for medlemmerne, hvis hjemmeværnet i større omfang skal løse opgaver i fredstid.

VI. Uddannelse og tjenestetid

51. Rigsrevisionen har undersøgt, om hjemmeværnet og Forsvarsministeriet sikrer, at lovkravene til medlemmernes uddannelse og tjenestetid er overholdt. Undersøgelsen har baggrund i statsrevisorernes anmodning om en redegørelse for hjemmeværnslovens krav til uddannelsen, samt om

hjemmeværnet har opgørelser over, hvor mange der forlader hjemmeværnet under uddannelsen eller umiddelbart derefter.

A. Registreringer af uddannelse

52. Registreringerne i DeMars af medlemmernes direktivbeskrevne uddannelser er en væsentlig del af hjemmeværnets dokumentation for, at lovkravene til uddannelsen overholdes. Ikke-direktivbeskrevne uddannelser, øvelser eller anden tjenestetid registreres ikke.

53. For at undersøge kvaliteten af registreringerne i DeMars af medlemmernes uddannelse har Rigsrevisionen undersøgt registreringerne for 30 tilfældigt valgte medlemmer. 14 af de 30 medlemmer i stikprøven havde ikke forudgående militær uddannelse og skulle derfor gennemføre den lovpligtige uddannelse i hjemmeværnet. Af disse var der registreret grundskole for 8. Hjemmeværnet kontaktede de øvrige 6 medlemmer telefonisk efter at have set resultaterne af stikprøven. Ved hjemmeværnets opbringninger oplyste 5 af medlemmerne, at de havde været på grundskole eller tilsvarende. Den manglende registrering skyldtes, at de pågældende blev optaget i hjemmeværnet på et tidspunkt, hvor uddannelser blev gennemført i underafdelingerne og ikke blev registreret. Det sidste medlem var optaget i 2001 og havde ikke været på grundskole inden for det 1. medlemsår.

Stikprøven viste samlet, at kvaliteten af registreringerne af medlemmernes uddannelse ikke var tilfredsstillende.

54. Undersøgelsen viste, at der er flere årsager til problemerne vedrørende kvaliteten af registreringerne af medlemmernes uddannelse i DeMars:

- Hjemmeværnet konverterede i september 2000 registreringer af gamle uddannelser fra det tidligere registreringssystem (HJVPAS) til eksisterende uddannelser i DeMars ved hjælp af en konverteringstabel. Uddannelser, der ikke fremgik af denne tabel, blev ikke konverteret. Hjemmeværnet lukkede først HJVPAS med udgangen af 2001. Der kan således være registreret uddannelser heri, som ikke samtidig blev registreret i DeMars.

- Uddannelser gennemført før 1992, da hjemmeværnet indførte HJVPAS, er ikke overført til elektronisk medie og derfor ligeledes ikke overført ved konverteringen i 2000.
- Uddannelser kan være registreret forkert i HJVPAS.

55. Forsvarsministeriet har i relation til problemerne vedrørende kvaliteten af registreringerne i DeMars anført, at hjemmeværnet er en frivillig organisation, og at ministeriet ikke har villet belaste medlemmerne med flere administrative opgaver. Indtil 2003 skulle underafdelingscheferne rapportere medlemmernes direktivbeskrevne uddannelse til distrikterne, der derefter registrerede uddannelserne på stamkort eller elektronisk.

DeMars giver fra 2003 mulighed for at registrere medlemmernes direktivbeskrevne uddannelse automatisk via et modul (arrangementsstyring), som sikrer, at medlemmer tilmeldt en uddannelse også registreres for uddannelsen, hvis den gennemføres. Det er med til at forbedre kvaliteten af registreringerne. Rigsrevisionen har således ikke fundet problemer vedrørende kvaliteten af registreringer foretaget i 2003.

56. De frivillige chefer har fortsat administrative opgaver med at sikre kvaliteten af registreringerne i DeMars, efter at arrangementsstyring er taget i brug. Ud over at kontrollere, om registreringerne i DeMars er korrekte, skal cheferne fortsat tilmelde medlemmerne til de enkelte uddannelser. Der er også opgaver forbundet med underafdelingernes egne uddannelsesaktiviteter. Hjemmeværnet har således fortsat pålagt underafdelingscheferne en række administrative opgaver forbundet med at sikre tilfredsstillende registreringer af medlemmernes uddannelse i DeMars. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at opgaverne udgør en betydelig del af de frivillige chefers årlige tidsforbrug.

Rigsrevisionens bemærkninger

Hjemmeværnet har fra 2003 ændret sine procedurer for registrering af medlemmernes uddannelse i DeMars. Undersøgelsen har vist, at de nye procedurer og registreringer er tilfredsstillende. For uddannelser gennemført før 2003 er kvaliteten af registreringerne derimod ikke tilfredsstillende, hvilket gør det vanskeligt at opgøre og vurdere uddannelsesniveaue i hjemmeværnet.

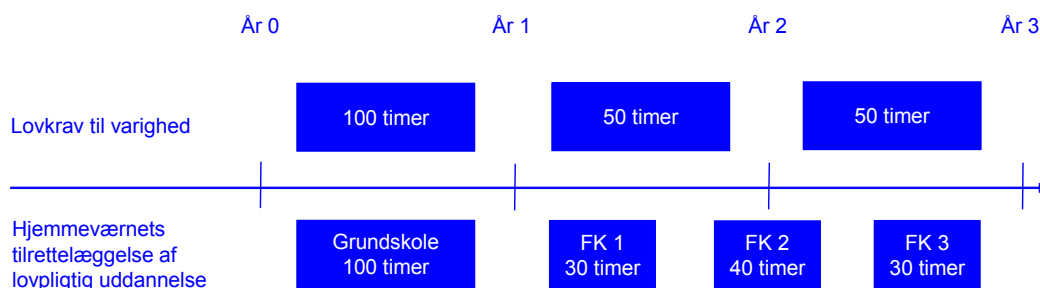
Forsvarsministeriet har i relation til problemerne vedrørende kvaliteten af registreringerne i DeMars anført, at hjemmeværnet er en frivillig organisation, og at ministeriet ikke har villet belaste medlemmerne med flere administrative opgaver.

Rigsrevisionen konstaterer, at der fortsat påhviler hjemmeværnets frivillige underafdelingschefer betydelige administrative opgaver med at rapportere til distriktet om medlemmernes uddannelse. Rigsrevisionen finder derfor, at hjemmeværnet bør overveje mulighederne for i større omfang at lade det fastansatte personel forestå de administrative opgaver.

B. Lovpligtig uddannelse

57. Hjemmeværnet har ændret sin uddannelsesstruktur med virkning fra 2003, hvilket også har givet ændringer i den lovpligtige uddannelse. I det gamle uddannelsessystem skulle medlemmer i 2. og 3. medlemsår tage en funktionsuddannelse og en enhedsuddannelse på hver 50 timer. Den nye uddannelsesstruktur for den lovpligtige uddannelse fremgår af figur 1.

Figur 1. Uddannelsesstruktur fra 2003 vedrørende lovpligtig uddannelse



Note: FK = Feltkursus.

Medlemmerne skal gennemføre grundskolen inden for det 1. medlemsår regnet fra optagelsesdatoen. Den lovpligtige uddannelse i 2. og 3. medlemsår består af feltkurserne 1-3. Medlemmer, der gennemfører grundskolen og de 3 feltkurser inden for de 3 første medlemsår, har således gennemført den lovpligtige uddannelse. Både grundskolen og feltkurserne er direktivbeskrevne og bliver dermed registreret i DeMars.

58. Hjemmeværnet har en praksis, hvor de 3 feltkurser på i alt 100 timer kan gennemføres inden for 2. medlemsår, hvormed lovkravet om 50 timers uddannelse det 3. år bortfalder. Hjemmeværnet begrundet dette med, at den lovpligtige uddannelse nu i sin helhed er direktivbeskrevet og dermed indholdsmæssigt kendt. Ifølge hjemmeværnsloven skal medlemmerne imidlertid uddannes 50 timer om året det 2. og 3. år, og loven indeholder ikke dispensationsmuligheder. Hjemmeværnets praksis er således ikke i overensstemmelse med loven.

59. Kontrollen af, om nye medlemmer gennemfører den lovpligtige uddannelse, skal ifølge hjemmeværnsloven varetages af underafdelingerne. Rigsrevisionen har ved 3 distrikter og 3 underafdelinger undersøgt og vurderet, hvordan der følges op på den lovpligtige uddannelse.

Grundskole

60. Underafdelingernes opfølgning på, om nye medlemmer havde gennemført grundskolen, skete tidligere på baggrund af underafdelingernes egne opgørelser og ikke på baggrund af registreringer i DeMars. Distrikterne har ikke etableret en systematisk opfølgning på underafdelingernes opgørelser. Først inden for de seneste 1-2 år har distrikterne ad hoc fulgt op på opgørelserne i underafdelingerne. Ved Rigsrevisionens undersøgelse i distrikterne blev der konstateret forskelle mellem de lokale opgørelser i underafdelingerne og registreringerne i DeMars. Ved de undersøgte distrikter blev der også fundet medlemmer, der havde været medlem i mere end 1 år uden at have gennemført grundskolen.

61. Det følger af hjemmeværnslovens § 11, jf. pkt. 29, at hjemmeværnet skal foretage en systematisk opfølgning på, om medlemmerne gennemfører grundskolen inden for det 1. medlemsår. Det følger endvidere af hjemmeværnsloven, at hjemmeværnets opfølgning skal ske på baggrund af det enkelte medlems optagelsesdato. Hjemmeværnet har ikke på underafdelings- og distriktsniveau etableret en sådan systematisk opfølgning. Desuden har det først fra 2003 været muligt via DeMars, og uden at kontakte distrikterne, at følge op centralt i Hjemmeværnskommandoen på, hvilke medlemmer der har gennemført grundskolen. Hjemme-

værnskommandoen har endnu ikke gennemført sådanne opfølgninger.

2. og 3. medlemsår

62. Ifølge hjemmeværnets egne bestemmelser skal alle medlemmer gennemføre feltkursus 1, mens feltkursus 2 og 3 er rettet mod medlemmer af bestemte enheder, fx bevogningsdelinger i Hærhjemmeværnet, bevognings- og nærforsvarsflotiller og "Survive-To-Operate" eskadriller. Medlemmer af musikkorpsene skal hverken tage grundskole eller feltkurser. Grundskole er dog en forudsætning for at kunne få våben udleveret.

For medlemmer, der ikke skal gennemføre alle feltkurser, kan funktionsuddannelser og vedligeholdelsesuddannelse indgå i opgørelsen af lovpligtig uddannelse, selv om sidstnævnte ikke tilfører medlemmerne nye kvalifikationer. Dette er i overensstemmelse med hjemmeværnsloven, der ikke stiller krav til uddannelsens indhold.

63. Kontrollen af den lovpligtige uddannelse det 2. og 3. år blev frem til udgangen af 2002 gennemført af lokalforsvarsregionerne og hjemmeværnsinspektørerne som stikprøvevis kontrol ved den almindelige inspektionsvirksomhed. Der blev dog ikke gennemført stikprøvekontrol ved alle inspektionsbesøg eller rapporteret systematisk om resultaterne af inspektionerne.

64. Hjemmeværnet kan dokumentere overholdelsen af lovkravene til uddannelsen det 2. og 3. medlemsår for de medlemmer, der skal gennemføre feltkurserne 1-3. Opgørelse af anden uddannelse som fx vedligeholdelsesuddannelse blev indtil august 2003 opgjort i underafdelingerne og blev ikke registreret i DeMars. Det var således ikke muligt at dokumentere overholdelsen af den lovpligtige uddannelse for alle nye medlemmer alene ved at anvende oplysningerne i DeMars.

Hjemmeværnet har i august 2003 besluttet, at al uddannelse, der indgår som en del af den lovpligtige uddannelse, skal registreres i DeMars. Det er også tilfældet med hensyn til fx vedligeholdelsesuddannelse. Når denne beslutning er fuldt implementeret, kan hjemmeværnet dokumentere overholdelse af lovkravene til uddannelse. Registreringen er dog fremadrettet og vil ikke forbedre hjemmeværnets

muligheder for at følge op på den lovpligtige uddannelse for medlemmer, der skulle have gennemført den før august 2003. Hjemmeværnet har oplyst, at der løbende vil ske en ajourføring af disse oplysninger i det omfang, der opstår behov herfor, fx i forbindelse med medlemmernes skift af funktion eller ansøgning om uddannelse.

65. Forsvarsministeriet har et overordnet ansvar for at føre tilsyn med hjemmeværnet, herunder om hjemmeværnet overholder de krav, der er fastsat til hjemmeværnets virksomhed i hjemmeværnsloven. Jf. pkt. 29 indeholder hjemmeværnsloven minimumskrav til medlemmernes uddannelse. Rigsrevisionen bemærker, at Forsvarsministeriet ikke har ført tilsyn med, om hjemmeværnet overholder hjemmeværnslovens krav til medlemmernes uddannelse.

Antal medlemmer, der forlader hjemmeværnet under uddannelse eller umiddelbart derefter

66. Rigsrevisionen har undersøgt, om det er muligt at opgøre antallet af medlemmer, der forlader hjemmeværnet under uddannelse eller umiddelbart derefter. Undersøgelsen har vist, at hjemmeværnet ikke har udarbejdet en sådan opgørelse. Endvidere betyder de generelle svagheder ved registreringerne af medlemmernes uddannelse, at det er vanskeligt at sikre valide opgørelser over, hvilke medlemmer der forlader hjemmeværnet under uddannelse eller umiddelbart derefter. Det skal bemærkes, at ca. 2.700 medlemmer forlod hjemmeværnet i 2002, svarende til ca. 5 % af det samlede antal medlemmer.

Undersøgelsen har endvidere vist, at medlemmerne løbende skifter og uddannes til funktioner, som de ikke varetager på længere sigt. Fx har ca. 1.700 ud af i alt 3.639 optagne medlemmer af 3.000-mandsstyrken forladt styrken i perioden 2000-2003, jf. pkt. 45. Hjemmeværnet har dog ikke fokus på udgifterne forbundet hermed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Hjemmeværnet har oplyst, at al lovpligtig uddannelse skal registreres i DeMars fra august 2003. Det er en forudsætning, hvis hjemmeværnet skal kunne dokumentere, at medlemmerne gennemfører den lovpligtige uddannelse. Rigsrevisionen bemærker, at hjemmeværnets registreringer ikke

tidligere har kunnet dokumentere, at medlemmerne gennemførte den lovpligtige uddannelse.

Undersøgelsen har videre vist, at hjemmевærnets opfølgning ikke er systematisk tilrettelagt og gennemført, og at hjemmевærnet dermed ikke har kontrolleret overholdelsen af lovens krav systematisk.

Ifølge hjemmевærnsloven skal uddannelsen det 2. og 3. medlemsår gennemføres med 50 timer i hvert af de 2 medlemsår. Hjemmевærnets praksis, hvor medlemmerne kan gennemføre den lovpligtige uddannelse hurtigere end 50 timer om året det 2. og 3. medlemsår, er således ikke i overensstemmelse med hjemmевærnsloven.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet ikke har ført tilsyn med, om hjemmевærnet overholder hjemmевærnslovens krav til medlemmernes uddannelse.

Undersøgelsen har vist, at hjemmевærnet ikke har udarbejdet en opgørelse over antallet af medlemmer, der forlader hjemmевærnet under uddannelse eller umiddelbart derefter. Samtidig betyder de generelle svagheder ved registreringerne af medlemmernes uddannelse, at det er vanskeligt at sikre valide opgørelser på dette område. Undersøgelsen viste, at medlemmerne løbende skifter og uddannes til funktioner, som de ikke varetager på længere sigt, samt at hjemmевærnet ikke har særlig fokus på udgifterne forbundet hermed.

C. Lovpligtig tjenestetid for fortsat at kunne have våben udleveret

67. Rigsrevisionen har undersøgt, om hjemmевærnet efterlever lovkravet om mindst 24 timers tjeneste om året for medlemmer, der har fået våben udleveret. Herunder er det vurderet, hvordan hjemmевærnet dokumenterer, at lovkravet overholdes.

68. Underafdelingschefen har det formelle ansvar for og skal attestere, at medlemmer med våben har haft de pligtige 24 timers tjeneste. Kontrollen sker ved det årlige våbeneftersyn, og opgørelsesperioden for tjenestetiden omfatter året mellem våbeneftersynene. Tjenestetiden skal ifølge hjemmевærnets interne bestemmelser opgøres på baggrund af registreringer i DeMars af direktivbeskrevet uddannelse, underafdelingschefens egen opgørelse af medlemmernes tjenestetid samt en vurdering heraf.

Hjemmевærnet har frem til januar 2004 haft en praksis, hvor medlemmer, der havde en tjenestetid på mindre end 24 timer om året, kunne indgå en aftale om 24 timers tjeneste

eller derover det kommende år, uden at medlemmet skulle aflevere sit våben. Rigsrevisionen vurderer, at denne praksis ikke var i overensstemmelse med lovkravet, idet et medlem fortsat kunne have våben udleveret i mere end 2 år uden at opfylde lovkravet om mindst 24 timers tjeneste om året.

Hjemmeværnet har i januar 2004 ændret denne praksis ved i en bestemmelse at præcisere, at medlemmer kun fortsat kan have våben udleveret, hvis de reelt er aktive mindst 24 timer om året.

69. Dokumentationen for, at lovkravet om tjenestetid overholdes, består af bl.a. underafdelingschefens opgørelse og vurdering af det enkelte medlems tjenestetid. Undersøgelsen viste, at ikke alle underafdelingschefer opgør medlemmernes tjenestetid. Efterlevelsen af lovkravet i disse underafdelinger er derfor reelt baseret på en vurdering af det enkelte medlems tjenestetid, medmindre kravet er overholdt gennem direktivbeskrevet uddannelse.

70. Der er ikke i hjemmeværnsloven fastsat indholdsmæssige krav til den lovpligtige tjenestetid for fortsat at kunne have våben udleveret. Hjemmeværnet har fx ikke stillet krav om vedligeholdende våben- og skydeuddannelse. Desuden har fx sociale aktiviteter i begrænset omfang kunnet indgå i opgørelsen af medlemmernes tjenestetid.

Forsvarsministeriet påpegede i juni 2001 over for Hjemmeværnskommandoen, at de 24 timers tjeneste ikke kan opnås alene ved at deltage i fjernundervisning. Hjemmeværnet ændrede den pågældende bestemmelse i januar 2004, hvorefter de 24 timers tjeneste skal indeholde fysisk deltagelse i uddannelses-, øvelses- og/eller mødeaktiviteter. Den lovpligtige tjenestetid kan således ikke længere udelukkende bestå af fx fjernundervisning. Ifølge bestemmelsen bør underafdelingschefen endvidere vurdere medlemmets tjenestetid ud fra bl.a. deltagelse i øvelses- og/eller uddannelsesaktiviteter, hvor våbnet har været anvendt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at hjemmeværnet ikke i alle tilfælde kan dokumentere overholdelse af lovkravet om mindst 24 timers tjeneste om året for fortsat at kunne have våben udleveret.

Hjemmeværnet har frem til januar 2004 haft en praksis, hvor medlemmer, der havde en tjenestetid på mindre end 24 timer om året, kunne indgå en aftale om 24 timers tjeneste eller derover det kommende år, uden at medlemmet skulle aflevere sit våben. Rigsrevisionen vurderer, at denne praksis ikke var i overensstemmelse med lovkravet, idet et medlem kunne have et våben udleveret i mere end 2 år uden at opfylde lovkravet om mindst 24 timers tjeneste om året.

Hjemmeværnet har i januar 2004 ændret denne praksis ved i en bestemmelse at præcisere, at medlemmer kun fortsat kan have våben udleveret, hvis de reelt er aktive mindst 24 timer om året.

Der er ikke i hjemmeværnsloven fastsat indholdsmæssige krav til den lovpligtige tjenestetid for fortsat at kunne have våben udleveret. Indtil 2004 stillede hjemmeværnet ligeledes ikke krav til indholdet af tjenestetiden. Hjemmeværnet har fra 2004 stillet krav om, at tjenestetiden skal indeholde fysisk deltagelse i uddannelses-, øvelses- og/eller mødeaktiviteter. Den lovpligtige tjenestetid kan således ikke længere udelukkende bestå af fx fjernundervisning. Det skal bemærkes, at Forsvarsministeriet allerede i juni 2001 anmodede hjemmeværnet om at indføre indholdsmæssige krav til tjenestetiden for de medlemmer, der havde fået våben udleveret.

D. Uddannelsesniveau

71. Uddannelsesniveauet i hjemmeværnet er en væsentlig faktor med hensyn til hjemmeværnets evne til at løse opgaverne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er en betydelig uddannelsesopgave i hjemmeværnet i forhold til det nye uddannelsessystem fra 2003. Kvaliteten af registreringerne i DeMars af medlemmernes uddannelse gennemført før 2003 gør det vanskeligt at anvende DeMars til at opgøre det aktuelle uddannelsesbehov. Med tiden formodes registreringerne i DeMars at give et tilfredsstillende grundlag herfor.

72. Undersøgelsen viste, at hjemmeværnet ikke har udarbejdet en generel oversigt over uddannelsesniveauet i hjemmeværnet. Rigsrevisionen har derfor opgjort uddannelsesniveauet i én underafdeling. Resultaterne kan ikke generaliseres til at omfatte resten af hjemmeværnet. Uddannelsesniveauet blev opgjort ved at sammenholde oplysningerne om medlemmernes uddannelse i DeMars med kravene til den lovpligtige uddannelse og befalingsmandsuddannelserne ifølge hjemmeværnets nye uddannelsessystem.

Undersøgelsen viste, at 56 % havde gennemgået den lovpligtige uddannelse og 80 % befalingsmandsuddannelsen. Da nye medlemmer tilgår underafdelingerne enkeltvis, vil en underafdeling ikke kunne forventes at være fuldt uddannet. Samtidig vil der være medlemmer, der skifter til en funktion, som de ikke er uddannet til på forhånd.

Endelig kan det beregnede uddannelsesniveau være udtryk for, at der er problemer vedrørende kvaliteten af de oplysninger, der indrapporteres til DeMars, samt at hjemmeværnet har ændret og delvist skærpet kravene til indholdet af den lovpligtige uddannelse. Uddannelsesniveauet kan også skyldes, at enkelte medlemmer i underafdelingen ikke har gennemført den lovpligtige uddannelse. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at der er et betydeligt uddannelsesbehov i underafdelingen.

73. Hjemmeværnet har anslået, at ca. 25 % af medlemmerne enten er eller har været befalingsmænd, hvorfor opkvalificering kun udgør et begrænset problem. Endvidere opererer hjemmeværnet med en forudsætning om, at medlemmerne kan efteruddannes ved en skærpet militær situation. Det er bl.a. en følge af, at der ikke forventes en konventionel militær trussel mod Danmark inden for de kommende 10 år.

74. Hjemmeværnet har som følge af frivillighedsprincippet været tilbageholdende med at stille krav til medlemmerne om vedligeholdelse af kvalifikationer, medmindre dette er forudsat for en given funktion. Hjemmeværnet har oplyst, at udbudt vedligeholdelsesuddannelse sjældent rammer målgruppen, der som oftest består af inaktive medlemmer.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at hjemmeværnene i både Sverige og Norge stiller minimumskrav til omfanget af medlemmernes uddannelse om året. I Norge skal ca. 50 % af styrken trænes eller uddannes hvert år i minimum 3-8 dage afhængigt af funktionen. I Sverige, hvor medlemskab er frivilligt, skal medlemmerne fremover uddannes i minimum 20, 30 eller 60 timer om året afhængigt af det ønskede aktivitetsniveau.

75. Hjemmeværnets inspektioner skal bl.a. sikre, at medlemmernes uddannelsesniveau er tilfredsstillende. **Tabel 7** vi-

ser omfanget af de periodiske inspektioner i perioden 1999-2002.

Tabel 7. Antal gennemførte inspektioner 1999-2002

	1999	2000	2001	2002	2003
Måltal.....	2.500	2.000	2.100	2.100	1.500
Antal inspektioner.....	2.089	1.006	862	1.292	1.433
Målopfylde i %	84	50	41	62	96
Kilde: Hjemmeværnets virksomhedsregnskab 2002, s. 14 og oplysninger fra Hjemmeværnskommandoen.					

Målopfyldelsen var i 2002 på 62 % af det planlagte. Målopfyldelsen i 2003 var på 96 %. Stigningen skyldes primært, at måltallet var reduceret fra 2.100 inspektioner i 2002 til 1.500 i 2003. Det skyldes ifølge hjemmeværnet især, at hjemmeværnet nedprioriterede inspektionerne på grund af udvikling af det nye uddannelsessystem og uddannelserne til 3.000-mandsstyrken samt et fortsat stort tidsforbrug til de omstillinger, der var pålagt i forsvarsaftalen 2000-2004.

Grundlaget for planlægningen af hjemmeværnets uddannelse er bl.a. det uddannelsesbehov, der konstateres ved øvelser eller anden inspektion. Hjemmeværnets inspektioner er derfor et vigtigt led i forbindelse med planlægningen af uddannelsen. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at inspektion af øvelser alene giver information om de deltagende medlemmers kompetencer. De inaktive medlemmers uddannelsesniveau kan ikke evalueres ved denne type inspektioner.

Rigsrevisionens bemærkninger

Hjemmeværnets inspektioner, der bl.a. omfatter uddannelsesområdet, har været nedprioriteret siden 2000. Det skyldes ifølge hjemmeværnet især et stort tidsforbrug til de omstillinger, der var pålagt i forsvarsaftalen 2000-2004. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at inspektionerne har været nedprioriteret, da de udgør et vigtigt grundlag for evaluering og planlægning af hjemmeværnets uddannelser.

Undersøgelsen viste, at hjemmeværnet ikke har udarbejdet en generel oversigt over uddannelsesniveaut i hjemmeværnet. Rigsrevisionen har derfor opgjort uddannelsesniveaut i én underafdeling for at vurdere, i hvilket omfang medlemmerne er uddannet til den funktion, de har i underafdelingen. Undersøgelsen viste, at der er et betydeligt uddannelsesbehov. Uddannelsesbehovet skyldes bl.a., at hjemme-

værnet har indført skærpede krav til de nye uddannelser, samt at der sker en løbende udskiftning af personel i de forskellige funktioner.

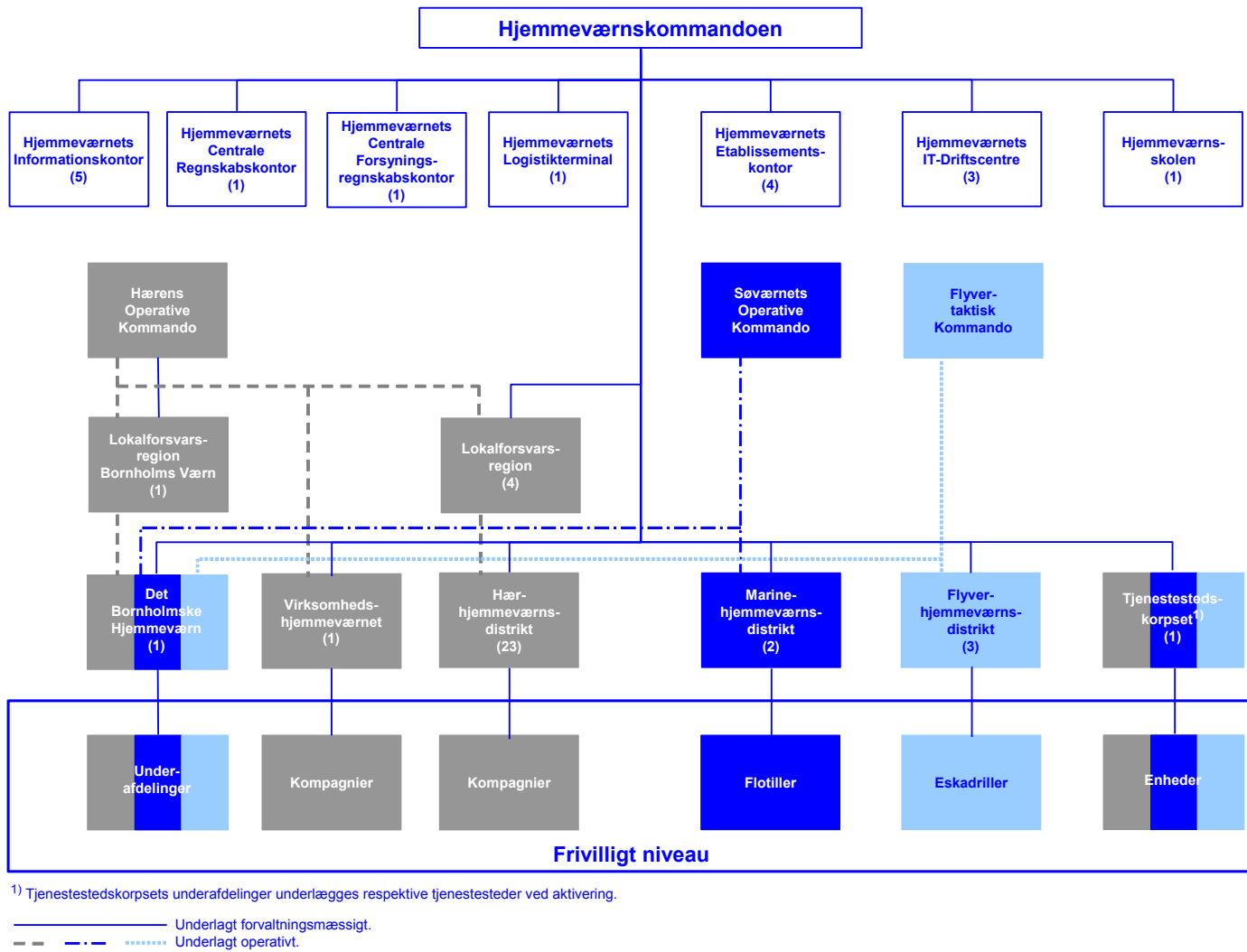
Forsvarsministeriet har oplyst, at hjemmевærnet som følge af frivillighedsprincippet har været tilbageholdende med at stille krav til medlemmerne om vedligeholdelse af kvalifikationer. Rigsrevisionen bemærker, at der ved medlemskab af hjemmевærnene i både Norge og Sverige er minimums-krav til den årlige uddannelse.

Rigsrevisionen, den 10. februar 2004

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

Hjemmeværnets organisation



Bilag 2

Sammenligning af hjemmeværnene i Danmark, Norge og Sverige

	Hjemmeværnet Danmark	Heimevernet Norge	Hemvärnet Sverige
Antal medlemmer:			
1. Medlemstal i 2002	Samlet..... 59.826	Samlet 83.000	Samlet 57.353
2. Udviklingen i antal medlemmer	Medlemstallet har været faldende gennem de seneste ca. 20 år fra 1983, hvor antallet af medlemmer var på sit højeste med 77.892 medlemmer, svarende til et fald på 25 %.	Medlemskab af Heimevernet er pligtigt, hvorfor der ikke har været ændringer i styrken på 83.000 soldater gennem de seneste år.	Medlemstallet har været kraftigt faldende. I 1998 var der 77.700 soldater, hvorved den samlede reduktion i antallet af soldater er på ca. 20.000, svarende til 26 %. En af årsagerne til det faldende antal medlemmer kan være, at der nu optages 17.000 værnepligtige mod tidligere 40.000, og at en forudsætning for medlemskab af Hemvärnet netop er en værnepligtsuddannelse.
3. Aktivitetsniveau	Der foreligger ingen opgørelse over, hvor aktive medlemmerne er. Nedenstående aktivitetsniveau er anslået på baggrund af mængden af udleverede våben – der forudsætter mindst 24 timers årlig tjeneste – og interviews med distrikterne i hjemmeværnet. Over 24 timer/år..... ca. 37 % Mellem 0 og 24 timer/år ca. 63 %	Alle medlemmer er på øvelse hvert år eller hvert 2. år. Der er ingen medlemmer, der er inaktive over en længere periode. Der overvejes ændringer af Heimevernets struktur, hvor der differentieres mere mellem medlemmernes aktivitetsniveau. Således kan det forventes, at indsatsenhederne skal på øvelse hvert år, mens overvågningsenheder måske kun kommer på øvelse hvert 5. år.	Hemvärnet registrerer samtlige medlemmers aktivitetsniveau. Nedenstående opgørelse er foretaget for alle, der har været medlem i hele 2001. Over 20 timer/årca. 39 % Mellem 0 og 19 timer/år ca. 31 % Ingen aktivitet.....ca. 30 %
Opgaver:			
	Fremgår af bilag 3.	• Overvågning og kontrol • Sikring af objekter og nøglepersonel • Bekæmpelse (reagere, isolere, pågribe og bekæmpe).	Alle delinger – uddannelse 20 timer: • Bevogtning • Sikring mod sabotage • Overvågning • Støtte samfundet. Tillægsopgaver for delinger – uddannelse 30 timer: • Feltarbejde • Grænseovervågning • Opstart og betjening af anlæg • Trafikledelse. Tillægsopgaver for delinger – uddannelse 60 timer: • Forsvare terræfnafsnit/knudepunkter • Virke som ildobservatører • Udpege mål • Transportbeskytte materiel • Eskortere personel • Beredskab til at indgå i indsatskompagniledelse.

	Hjemmeværnet Danmark	Heimevernet Norge	Hemvärnet Sverige
			Indsatskompagniledelse – uddannelse 20-60 timer: • Lede 2-5 indsatsdelinger • Opgaver inden for indsatsdeling. Delinger med maritime opgaver – uddannelse 20-30 timer: • Bevogtning • Sikring mod sabotage • Overvågning af kystområder • Redningstjeneste • Opstart og betjening af radar-anlæg • Søtransport og søtransportledelse • Medvirke i søovervågning og -kontrol • Gennemføre havneminingeringer.
Uddannelse:			
1. Aldersbestemmelser	Alderskrav min. 18 år, ingen øvre aldersgrænse.	Gennemført værnepligtsuddannelse. Alderskrav maks. 44 år.	Alderskrav min. 19 år, øvre grænse omkring pensionsalderen.
2. Krav til uddannelse	Hjemmeværnet har ingen krav i relation til forudgående militær uddannelse. Lovfæstede krav: 200 timer de første 3 år med: • Grunduddannelse på 100 timer det 1. år • 50 timer henholdsvis 2. og 3. år. Hvis medlemmet er værnsuddannet, gennemføres individuelt tilpasset omskoling på 24 timer det 1. år til Omskolingskursus og Funktionsuddannelse Øvrige krav: Følger medlemmets funktion.	Maksimumkrav til uddannelse: • Man kan uddanne op til en rang af major. For at avancere stilles der krav om: • 3 års erfaring på nuværende niveau • 14 dages kursus • En ledig stilling i strukturen.	Min. 85 dages militær grunduddannelse. Til Driftværnet er krævet min. 120 timers militær grunduddannelse samt "skyddsvakt"-uddannelse.
3. Uddannelsesstruktur for menigt personel	Uddannelsesstrukturen er ændret. Grunduddannelse på 100 timer. Feltkursus 1: 30 timer Feltkursus 2: 40 timer Feltkursus 3: 30 timer.	Irrelevant som følge af krav om værnepligtsuddannelse for menigt personel.	Irrelevant som følge af krav om værnepligtsuddannelse for menigt personel.
4. Vedligeholdelse af uddannelse	Hjemmeværnet har ingen krav til menigt personel om vedligeholdelse af uddannelse. Hjemmeværnet kan anbefale, men ikke stille krav herom. Vedligeholdelse er påkrævet for visse funktioner, fx som skydelærer eller fartøjsfører.	Hvert år trænes/uddannes ca. 50 % af styrken: • Befalingsmandsuddannelse 3 dage (5 dage, hvis der ikke er mandskaber) • Mandskaber 5 dage • Specialister 8 dage. For befalingsmænd og officerer er der krav om 2-3 kurser årligt a 14 dage.	Fremtidig uddannelse i etaper efter ønske om årligt aktivitetsniveau på 20, 30 eller 60 timer: ▪ 20 timer: Hemvärnsdeling med grundfærdigheder ▪ 30 timer: Hemvärnsdeling med nogle tillægsfærdigheder ▪ 60 timer: Hemvärnsindsatsdeling med flere tillægsfærdigheder ▪ +20 timer: Befalingsmænd på alle niveauer.

	Hjemmeværnet Danmark	Heimevernet Norge	Hemvärnet Sverige
5. Krav til aktivitetsniveau	Der er krav om 200 timers uddannelse de første 3 år. Derudover er der krav om 24 timers aktivitet årligt for at have et våben udleveret. Ellers ingen krav.	Ikke oplyst.	Medlemmer har med kontrakt eller aftale forpligtet sig til et aktivitetsniveau på min. 20 timer pr. år, befalingsmænd dog min. 34 timer pr. år.
6. Hjemmeværnsskole	Hjemmeværnet har 2 skoler placeret i henholdsvis Nymindesø og Slipsø. Hjemmeværnsskolen i Nymindesø har ansvar for udvikling af uddannelse inden for alle 3 værn. Hjemmeværnsskolens virksomhed i Slipsø er rettet mod Marinehjemmeværnet.	Heimevernskolen Dombås er Heimevernets våbenskole. Skolens primære opgaver er: • Uddannelse • Udviklingsarbejde • Kvalitetssikring/vejledning. Som støttefunktioner til de primære opgaver har skolen arbejdsområder inden for forvaltning, personel, service og markedsføring. Skolen uddanner ca. 1.400 befalingsmænd og officerer årligt. Heimevernets Uddanningscenter Værnes har bl.a. ansvar for førstegangstjenesten, dvs. værnepligtsuddannelsen. Førstegangstjenesten varer 6 måneder.	Hemvärnets Stridsskole (HvSS) Hemvärnet har én skole, hvis virksomhed skal dække hele Sverige. HvSS rolle er som Försvarsmaktens kvalitetssikrer samt kompetencecentrum for Hemvärnets uddannelse af pluton-, kompagni- og bataljonschefer. HvSS har således ikke ansvar for uddannelse af menigt personel. Gennemførelsen af HvSS-kurser er prioriteret i rækkefølgen befattning, befordring og special, hvilket svarer til henholdsvis skal, bør og kan gennemføres.
7. Udvikling af uddannelse	Hjemmeværnsskolen har det overordnede ansvar for udvikling af nye uddannelser. Vedrørende Marinehjemmeværnet udvikler distrikterne fagspecifikke uddannelser, om end det ikke er distrikternes opgave. Endvidere inddrages de frivillige medlemmer i varierende omfang.	Ikke oplyst.	HvSS har ikke ansvar for udvikling af ny uddannelse. Dette ansvar ligger hos Rikshemvärnsavdelningen.

Bilag 3

Hjemmeværnets opgaver ifølge Forsvarskommandoens direktiv om hjemmeværnets operative anvendelse

	Almindelige opgaver	Specialopgaver
Hærhjemmeværnet	• Overvågning • Bevogtning og sikring • Kampopgaver	• Klargøring og eventuel iværksættelse af ødelæggelser og hindringer, trafikkontrol-tjeneste • A og B-sporing og ABC-rapportering • Bistand ved masseskader og ved evakue-ring af civilbefolkningen • Andre opgaver fastsat af Forsvarskom-mandoen og Hjemmeværnskommandoen i samarbejde
Marinehjemmeværnet	• Farvandsovervågning • Assistance til sømilitære udrykningsgrupper • Bistand til regionale styrkers overvågning af havne • Bevogtning og sikring af søværnets land-baserede, faste installationer og mobile enheder • Maritim miljøovervågning og forurenings-bekæmpelse • Eftersøgnings- og redningstjeneste	• Assistance og støtte til skibe i havn • Bistand til regionale styrkes klargøring og gennemførelse af havnedemolering/spær-ring efter Hærens Operative Kommandos og Søværnets Operative Kommandos overordnede bestemmelser og planer herfor • ABC-rapportering • Assistance til søværnets transporttjeneste • Assistance til civile myndigheder ved masseskader • Andre opgaver fastsat efter aftale mellem Søværnets Operative Kommando og Hjemmeværnskommandoen
Flyverhjemmeværnet:		
Luftmeldekorps	• Kontrol og varsling • Overvågning	• ABC-rapportering • Vejrrapportering • Andre opgaver fastsat efter aftale mellem Flyvertaktisk Kommando og Hjemme-værnskommandoen
Tjenestestedskorps "Survive-To-Operate"	• Bevogtning og sikring • Signaltjeneste • Ødelæggelses- og hindringsopgaver	• ABC-tjeneste • Faglig tjeneste • Andre opgaver fastsat efter aftale mellem Flyvertaktisk Kommando og Hjemme-værnskommandoen
Tjenestestedskorps	• Signaltjeneste (kommunikation) • Operationsrumstjeneste • Kontrol og varsling • Faglig tjeneste (logistik) • Anden stabstjeneste	Ingen
Virksomhedshjemmeværnet	• Overvågning • Bevogtning og sikring	Ingen