

FORSVARSMINISTERIET



Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

FORSVARSMINISTEREN

8. december 2009

MINISTERREDEGØRELSE – BERETNING 17/2008 OM FORSVARETS UNDERSTØTTELSE AF SINE MILITÆRE OPERATIONER I AFGHANISTAN

Statsrevisorernes Sekretariat har den 8. oktober 2009 fremsendt Statsrevisorernes Beretning nr. 17 2008 om Forsvarets understøttelse af sine militære operationer i Afghanistan. Hermed fremsendes min redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

Jeg tager Rigsrevisionens og Statsrevisorernes anbefalinger til efterretning, og anbefalingerne vil fremadrettet blive taget med i sagsbehandlingen i Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen.

En stor del af de fremsatte anbefalinger vil i øvrigt blive håndteret i den kommende forligsperiode som en del af udmøntningen af forsvarsforliget for 2010 - 2014. Det skal bemærkes, at forligsimpliceringsprocessen er pågående.

Har Forsvarsministeriet sikret, at målene i forsvarsforliget er opfyldt vedrørende internationale operationer?

Jeg noterer med tilfredshed, at Statsrevisorerne finder, at Danmark opfylder NATO's målsætning fra 2008 om, at 50 % af det enkelte lands landtropper skal kunne udsendes, samt at de finder det tilfredsstillende, at Danmark allerede i 2007 kunne udsende 50,2 %.

Rigsrevisionen vurderer, at "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 været 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 til i 2008 til 2,4 mia. kr. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, der skyldes den valgte omkostningsmodel."

Målsætningen i forsvarsforliget 2005 – 2009 er, at forsvaret har evnen til at opretholde udsendte kapaciteter svarende til 2.000 mand. Med andre ord går målsætningen ikke på, hvor mange mænd forsvaret skal kunne udsende ad gangen, men på hvor mange kapaciteter (personel og materiel) forsvaret skal

kunne holde udsendt over en given periode. Det afgørende er således, hvorvidt forsvaret gennem opbygning af den fornødne struktur har etableret evnen til at kunne gennemføre længerevarende operationer med kapaciteter svarende til op til 2.000 mand udsendt på samme tid. Hvorvidt der på et givent tidspunkt reelt er eller skal udsendes kapaciteter svarende til op til 2.000 mand, er således alene en politisk beslutning.

Forsvarskommandoen har oplyst, at det er forsvarets målsætning fortsat at øge andelen af personel, der kan udsendes – ikke alene inden for hæren, men også inden for flyvevåbnet og søværnet. Andelen af personel, der kan udsendes, vil øges i takt med, at forsvaret tilpasses som skitseret i forsvarsforliget 2010 – 2014. Stigningen sker i takt med, at forsvaret gennemgår enkelte tilpasninger (nedlæggelse af enheder). Uddannelsen af sergenter og yngre officerer er endvidere øget, og i 2009 viser de foreløbige tal, at afgang fra eksempelvis hæren er mindre end året før, hvilket samlet set gør, at strukturen opbygges, hvorved antallet af soldater, der kan udsendes, også øges.

Jeg noterer, at Statsrevisorerne kritiserer, at forsvaret ikke mere præcist kan opgøre det faktiske resurseforbrug til internationale operationer, samt at " 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."

Forsvarskommandoen har – bl.a. i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget 2010 – 2014 – iværksat et arbejde med udvikling af forsvarets budgetmodel. I dette arbejde indgår en revidering af de benyttede omkostningsfordelingsmodeller samt en præcisering af, hvilke omkostningselementer der specifikt skal henføres til internationale operationer.

Videreudviklingen af budgetmodellen vil ifølge Forsvarskommandoen finde sted i foråret 2010, herunder med henblik på øget gennemsigtighed i omkostningsrammer mv. Hensigten er, at eventuelle ændringer implementeres forud for Forsvarskommandoens årsprogram for 2011.

Rigsrevisionen anfører endvidere, at "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." Rigsrevisionen anfører videre at "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."

Forsvarskommandoen har i årsrapporten for 2008 rapporteret på det opstillede mål "Opretholdelse af indsættelsesevnen". I relation til Forsvarskommandoens årsrapport for 2009 og fremadrettet vil dette mål udgå, og afrapportering vil i stedet ske i forhold til et nyt opstillet mål benævnt "Opstilling af operative kapaciteter", hvor der rapporteres på følgende: Forsvarskommandoen vil anføre hvilke kapaciteter, der er til rådighed og hvornår. Forsvarskommandoen vil opgøre antallet af soldater, der har været udsendt samt hvornår. Endvidere vil Forsvarskommandoen opgøre, hvor mange der er udsendt. Endelig vil Forsvarskommandoen opgøre antallet af soldater, der planlægges udsendt samt hvornår.

Har forsvaret sikret en tilfredsstillende forsyning til de udsendte soldater, og løser forsvaret forsyningsopgaven effektivt?

Hærens Operative Kommando har i længere tid arbejdet med at effektivisere genforsyningen af enheder i Afghanistan. Tiltagene skal ses som led i den kontinuerlige proces, der foregår både ved Hærens Operative Kommando og andre myndigheder, og som har til formål at optimere hærens operationer og enhedernes vilkår for at løse forsvarets opgaver i internationale operationer. Af tiltag kan nævnes:

- Det nationale støtteelement er under flytning fra Kandahar Airfield til Camp Bastion, hvorved det nationale støtteelement vil frigøre kampgruppen for en del af de logistiske opgaver, således at kampgruppen bedre kan fokusere på de operative opgaver og den taktiske logistik.
- Reservebeholdningerne ved det nationale støtteelement sammenlægges med reservebeholdningerne ved kampgruppen, og det nationale støtteelement overtager ansvaret for de samlede beholdninger. Dette muliggør, at behovet for logistiske specialister med stor erfaring i anvendelse af DeMars reduceres markant, og der bliver bedre grundlag for at optimere størrelsen af den sammenlagte reservebeholdning.
- Den nuværende placering af reservebeholdninger på to såkaldte "fabrikker" i DeMars er i juni 2009 ændret, således at alle beholdninger nu er placeret på én "fabrik". Dette medfører en mere optimal anvendelse af SAP, reducerer tæteopgaver og redundans i datagrundlaget.
- Der er iværksat en omlægning af de strategiske flytransporter, således at disse flyver helt til Camp Bastion og ikke kun til Kandahar Airfield. Dette medfører, at forsyninger kommer 2 – 7 dage hurtigere frem og kun skal håndteres en gang i DeMars i forbindelse med modtagelsen.
- Hærens Operative Kommando har nedsat en koordinationsgruppe vedrørende ammunition til udsendte enheder med henblik på at optimere forsyningssikkerheden, forbedre monitoreringen samt i muligt omfang forenkle forvaltningen af området.

Rigsrevisionen vurderer, at "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."

Jeg noterer med tilfredshed, at Rigsrevisionen vurderer, at forsvaret har en hensigtsmæssig tilgang til forsyningsopgaven, og at forsvaret samlet set løser forsyningsopgaven tilfredsstillende.

Rigsrevisionen anfører, at "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."

Forsvarskommandoen har oplyst, at de udsendte enheder genforsynes fra deres reservebeholdninger og råder over reservemateriel, hvilket muliggør, at enhederne kontinuerligt kan løse deres operative opgaver.

De målte leveringstider i beretningen giver derfor ifølge Forsvarskommandoen ikke et billede af den samlede forsyningssituation. Forsvaret har iværksat, at der udvikles rapporter, således at der fremover kan trækkes en rapport, der viser genforsyningssituationen. Forsvarskommandoen forventer, at rapporterne vil blive implementeret primo/medio 2010.

Rigsrevisionen anfører, at "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 forsyningssystem".

Forsvarskommandoen har oplyst, at rapporterne fra SAP/DeMars aktuelt ikke fuldt ud er tilpasset forholdene i forbindelse med internationale operationer. Forsvaret er imidlertid i gang med at tilpasse DeMars rapporterne, således at de også omfatter de specielle forhold, der kendetegner internationale operationer. Herved vil der være stærke støtteværktøjer til rådighed for såvel de udsendte enheder som de enheder, der støtter udsendte enheder fra Danmark. Disse målinger vil fremover indgå i forsvarets ledelsesinformation.

Rigsrevisionen anfører, at "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."

Statsrevisorerne konstaterer, at forsvaret har en stor udfordring med at sikre tilstrækkelige forsyninger til de militære enheder i Afghanistan. Statsrevisorerne anfører endvidere, at forsvarets systemer kan tilrettelægges, så de i højere grad understøtter forsyningsopgaven, fx kontrollen med størrelsen af beholdninger og udestående leveringer.

Forsvarskommandoen har oplyst, at indførelse af rapporter primært på indkøbs- og omlagringsområdet vil gøre det muligt at måle tider (f.eks. sagsbehandlingstid og leveringstid) på de enkelte led i forsyningskæden. Rapporter vedrørende indkøb er indført medio 2009 og kan bl.a. anvendes til opfølgning på, hvilke varer, der købes hos hvilke leverandører, samt i hvilket omfang forespørgsler og rammeaftaler benyttes. Rapporterne kan endvidere benyttes til opfølgning på indkøb, der mangler varemottagelse eller fakturamottagelse, og om den bestilte mængde modtages, samt at der er overensstemmelse mellem leveret mængde og faktureret mængde.

Rapporterne på omlagringsområdet viser omlagringsordrer, som ligger i transit, modtagelsestiden for en ordre, hvilke ordrearter, der anvendes og udleveringer af omlagringsordre. Rapporterne forventes implementeret i DeMars ultimo 2009, hvorefter Forsvarets Materieltjeneste skal gennemføre brugeruddannelse. Medio 2010 ventes endvidere implementeret en rapport, der viser modtagelsestid ved omlagring. Rapporten vil kunne vise, hvor lang tid, der går fra varen er udleveret, og til modtagelsen er tastet i DeMars. Den vil således kunne udvise transporttider, men også kunne måle, hvor der går uhensigtsmæssig lang tid, inden modtagelse taster.

Forsvarskommandoen oplyser videre, at de eksisterende udleveringsgradsrapporter udvides til også at omfatte beregning af tid, fra rekvirenten har indtastet bestilling, til udlevering er sket. Endvidere beregnes eventuelle forsinkelser som, hvor mange dage en udlevering er forsinket i forhold til den ønskede leveringsdato. Disse udvidelser ventes implementeret medio 2010.

Samtidigt har Forsvarets Materieltjeneste iværksat revidering af de bestemmelser, der beskriver behandlings- og leveringstid set i forhold til den prioritet, den enkelte bestilling er afgivet med. De justerede bestemmelser vil således fastsætte ekspeditionstider for forsyninger angivet ved maksimal ekspeditionstid uden forsendelsestid til internationale operationer, Grønland og Færøerne. Forsvarets Materieltjeneste forventer udsendelse af de nye bestemmelser med ikrafttrædelse første halvår af 2010.

Der vil primært blive "controllet" på leveringstid/-evne, hvilket er dimensionerede for beholdningsstørrelsen ved de enkelte led i forsyningskæden. Denne controlling vil være med til at optimere processerne og dermed sikre de mest effektive leverancer til forsvarets enheder, herunder primært enheder i internationale operationer.

Rigsrevisionen anfører, at "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."

Som anført ovenfor er rapporterne fra SAP/DeMars aktuelt ikke fuldt ud tilpasset forholdene i forbindelse med internationale operationer. Forsvaret er imidlertid i gang med at tilpasse DeMars rapporterne, således at de også omfatter de specielle forhold, der kendetegner internationale operationer.

Til brug for den kommende opgradering af DeMars er der ifølge Forsvarskommandoen allerede udarbejdet en række Business Cases om tilpasning af DeMars, herunder også på logistikområdet. Disse vil blive vurderet under den igangværende konsolidering af forsvarsforliget 2010 - 2014.

Rigsrevisionen anfører, at "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."

Det kan nævnes, at Hærens Operative Kommando har iværksat nye uddannelser for forsynings- og vedligeholdelsespersonel på alle niveauer. Uddannelserne omhandler både de forvaltningsmæssige dele af forsyningstjenesten og logistik, samt uddannelse i anvendelsen af DeMars.

I forbindelse med Hærens Operative Kommandos oplæg til den kommende forligsperiode er det endvidere hensigten at oprette flere stillinger for forsyningspersonel. Forsvarskommandoen har oplyst, at dette skal sikre en tilfredsstillende frekvens for udsendelse og give bedre mulighed for, at der oparbejdes rutiner og erfaringer.

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 hensigtsmæssig?

Rigsrevisionen vurderer, at "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 for-

bedre planlægningen og tilrettelæggelsen af uddannelsen og øge den administrative støtte til de kompagnier, som skal udsendes.”

Statsrevisorerne konstaterer, 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 f.eks. forsyning.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der er for få specialister og befalingsmænd inden for fagområder som for eksempel forsyning. Årsagerne til, at der på netop disse personelkategorier er en ekstra stor belastning skyldes:

- Der forefindes som udgangspunkt et begrænset antal specialister og befalingsmænd, og produktionstiden af dem er lang.
- De samme personer spiller en central rolle i den hjemlige opbygning af bidrag til indsættelse i fremtidige missioner.
- Specialister og befalingsmænd indgår i løsning af nationale opgaver, der fortsat skal løses.

De kapaciteter, forsvaret styrkeproducerer, søges dimensioneret i forhold til forsvarets materiel- og personelmæssige indhold, herunder antal af specialister og befalingsmænd. I det omfang forsvaret pålægges at udsende kapaciteter, der ikke umiddelbart forefindes i den normale styrkeproduktion, vil der ske et større træk på personellet end ventet. Da produktionstiden på specialister og befalingsmænd som nævnt er lang, er det den samme pulje af personer, der trækkes på, hvilket forstærker problematikken.

Forsvaret har en ambition om, at ansat personel maksimalt bør udsendes én gang pr. tre år. Denne hensigt er til for at give ansatte i forsvaret mulighed for at føre et normalt familieliv samt for at give mulighed for psykisk og fysisk restitution mellem udsendelser. Den ovenfor nævnte situation for specialister og befalingsmænd vanskeliggør forsvarets ambition om en acceptabel udsendelsescyklus for forsvarets ansatte, og bidrager derved til oplevelsen af manglende kapacitet inden for disse personelkategorier.

Forsvaret søger endvidere gennem Task Force Enkeltmandsudsendelse, som er en arbejdsgruppe etableret med henblik på udarbejdelse af en plan for udsendelse/afgivelse af enkeltmand i internationale operationer, at besætte stillinger i internationale bidrag, som den ansvarshavende myndighed ikke selv kan bemande. Eksempelvis en mekaniker fra flyvevåbnet, der besætter en stilling i hærens bidrag til Afghanistan.

Rigsrevisionen anfører, 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.”

Forsvarskommandoen bemærker i den forbindelse, at der i indeværende forlig er iværksat en forøget produktion, samt nye funktionsuddannelser inden for de kritiske områder med henblik på at imødekomme behovet for uddannet personel.

Forsvarsforliget 2010 – 2014 vil medføre en større robusthed dels på personel inden for specialistområderne, dels på officers- og særligt befalingsmandsområdet. Niveauet for produktionen af de strukturbefalingsmænd vil blive øget.

stemte uddannelser vil blive fastholdt på et højt niveau i starten af forligsperioden 2010-2014 med henblik på inddækning af personelmanglerne hurtigst muligt.

Derudover indebærer forliget ændringer i hærens struktur, og hæren forudses organiseret modulært med henblik på internationale operationer. Hensigten er, at der i højere grad opstilles og uddannes i "enhedsmoduler", som kan sammensættes til den/de specifikke missioner. Forsvarskommandoen vurderer, at denne tilgang vil bevirke, at der ikke i samme grad som hidtil vil være behov for udpegning af enkeltpersoner. Samlet vurderes organiseringen at give et mindre træk på tværs af organisationen/den øvrige struktur. Dette bør ifølge Forsvarskommandoen – såfremt strukturen udnyttes som helhed ved udsendelse af hærens opstillede kapaciteter – give mulighed for at tilgodese en tilfredsstillende periode mellem personellet's udsendelser.

Rigsrevisionen anfører, at "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."

Forsvarskommandoen har oplyst, at de midlertidige udnævnelser blandt andet har fundet sted med baggrund i mangel på personel. Derfor forventes andelen af midlertidige udnævnelser at falde i takt med en forbedret personelsituation. For at matche gradsniveauet for kolleger fra andre nationer vil der dog altid være behov for, at et mindre antal personer tillægges midlertidig højere grad.

Forsvaret har en veletableret procedure for anvendelse af personel på midlertidigt højere funktionsniveau. Ingen tillægges en midlertidig grad, uden at forsvaret konkret vurderer, at vedkommende er i stand til at løse den specifikke opgave tilfredsstillende. Forsvaret har desuden iværksat en række tiltag, herunder udpegning af personel til udsendelse med et års horisont, hvilket giver forbedrede muligheder for uddannelse til det ønskede funktionsniveau. Det fremgår i øvrigt af Rigsrevisionens rapport, at personel på midlertidigt højere funktionsniveau selv oplever, at de kan løse deres opgaver under udsendelsen på tilfredsstillende vis.

Rigsrevisionen anfører, at "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."

Forsvarskommandoen har oplyst, at forsvaret har søgt at udpege personellet mindst et år og oftest flere år, før de skulle udsendes. Dog er der nogle soldater, der falder fra midt i eller sent i uddannelsen, eksempelvis fordi de ikke har kunnet leve op til kvalifikations- eller helbredskravene, eller fordi de af personlige/familiære årsager ikke har villet udsendes alligevel. Det betyder, at en ny må træde til med forholdsvis kort varsel. Forsvaret har dog sikret sig, at de, der skal udsendes, har de nødvendige kvalifikationer til at kunne løse deres specifikke opgave.

Som Rigsrevisionen også anfører i beretningen, har Hærens Operative Kommando medio 2009 gennemført tiltag, som betyder, at personel er udvalgt ca. 12 måneder før udsendelse. Disse tiltag har bl.a. bevirket, at der er etableret halvårslige "rullemøder" for kommende bidrag til internationale operationer. Formå-

let med møderne er at etablere en 12 måneders planlægning med hensyn til udpegning af enkeltpersoner til de enkelte missioner.

På det første rullemøde i februar 2009 blev bemanningen af bidragene til februar og august 2010 behandlet. Ambitionen for bemandingsprocenterne var, at holdene til udsendelse i februar 2010 skulle blive 90 % bemandede og august 2010 skulle blive 80 % bemandede. Mødet resulterede i en bemandingsprocent på henholdsvis 94,3 % for ISAF og 98,6 % for KFOR for holdene til udsendelse i februar 2010. Den opstillede målsætning for udpegningen på ét års horisont blev således til fulde indfriet på det første rullemøde. Afviklingen af rullemøderne med udpegning af personel med ca. et års horisont forventes at give arbejdsro ved enhederne samt tidlig varsling af personellet.

Rigsrevisionen vurderer, 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."

Forsvaret har hele tiden fokuseret på at finde specialister andre steder end i hæren. Men særligt missionen i Afghanistan har krævet, at det primært er soldater fra hæren, der skal løse opgaven, da denne mission fordrer militære kompetencer, der er kendetegnet for hærens personel. Civile og personel fra de to andre værn har derfor primært aflastet hæren i de andre missioner, f.eks. i Kosovo. Anvendelsen af civile er dog ikke et mål i sig selv. I visse indsatsområder skal det udsendte personel til løsning af forsyningsopgaver tillige kunne løse egentlige militære opgaver.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der til ISAF i perioden 2008 – 2009 har været udsendt ca. 30 civile per år, hvilket er en stigning i forhold til de 23 civilt udsendte på hold 1 – 6 som beskrevet i Rigsrevisionens beretning.

Rigsrevisionen anfører, at "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". Rigsrevisionen bemærker endvidere, at "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 nøglepersonellet."

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

Forsvarskommandoen har oplyst, at vilkårene for gennemførelse af Hærens Reaktionsstyrke Uddannelse (HRU) fortsat er i positiv udvikling. Udpegning af personel og normering af materiel med en 12 måneders horisont før udsendelse, samt det igangsatte arbejde med at skabe en bedre balance mellem rådighedsdannelsesperiode og uddannelsesmål i HRU har resulteret i bedre og mere optimale uddannelsesvilkår. Gennemførelse af HRU ved særligt de mekaniserede infanterikompagnier og logistikenhederne er bragt i bedre balance, men vil også fremover være en udfordring, hvor den rådige tid er begrænset i forhold til de nødvendige uddannelsesmål.

Herudover skal tilføjes, at det af forsvarsforliget 2010 - 2014 fremgår, at der er enighed om, at værnepligtsuddannelsen skal forbedres yderligere. Dette forudsættes bl.a. at ske ved, at uddannelsen af de værnepligtige, der ønsker at fortsætte i forsvaret, styrkes i retning af disses efterfølgende opgaver, mens uddannelsen af de værnepligtige, der ikke fortsætter i forsvaret, styrkes i retning af løsning af opgaver relateret til samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab. Således kan den sidste måned af værnepligtsuddannelsen målrettes mod den efterfølgende reaktionsstyrkeuddannelse for de værnepligtige, der ønsker at tegne reaktionsstyrkekontrakt. Denne styrkelse forudses alt andet lige også at forbedre vilkårene for gennemførelsen af HRU.

Forsvarskommandoen vurderer, at enhedernes muligheder for at kunne gennemføre en optimal uddannelse vil forbedres i takt med at puljen af uddannelsesmateriel øges. Gennemførelsen af materieleftersyn udført af mekanikeruddannet personel, vedligeholdelse samt materielrotation vil kunne gennemføres hensigtsmæssigt og uden at forstyrre igangværende uddannelse. Efteruddannelse af befalingsmænd vil kunne afsluttes forud for tiltræden ved enheden, og omfanget af uddannelse efter ankomst til missionsområdet vil kunne reduceres til et minimum. Endelig vil brigadernes og underafdelingernes behov for at skulle gennemføre stram koordination og prioritering af tildeling af kritisk materiel blive reduceret.

Forsvarskommandoen vurderer endvidere, at den aktuelle mangel på personel til uddannelsesstøtte med de nødvendige kompetencer giver anledning til, at enhederne oplever HRU forløbet som komprimeret, særligt for det faste uddannelsesstøttepersonel. Uddannelsen af oversergenter og yngre officerer er øget, og i 2009 viser de foreløbige tal, at afgangenen fra eksempelvis hæren er mindre end året før, hvilket samlet set gør, at strukturen fyldes, og at kapaciteten opbygges over tid. Uddannelsesrapporteringen fra august 2009 fra HRU-enheder indikerer en positiv udvikling i bemanningen af personel til uddannelsesstøtte. Hærens Operative kommando er på nuværende tidspunkt i gang med at undersøge mulighederne for bedre at kunne imødekomme behovet for administrativ og uddannelsesmæssig støtte.

Rigsrevisionen anfører, at "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".

Forsvarskommandoen har oplyst, at tilførslen af en uddannelsesramme forventes at medføre en bedring på et prioriteret område. En stor del af det kritiske materiel er uddannelsesmateriel, og i takt med at puljen af uddannelsesmateriel øges, vil manglen på kritisk materiel naturligt reduceres. Enhedernes muligheder for at kunne gennemføre en optimal uddannelse forbedres dermed, og omfanget af uddannelse efter ankomst til missionsområdet vil herefter kunne reduceres.

Hvordan har Forsvarsministeriet tilrettelagt det civilt-militære samarbejde (CIMIC), og hvordan har Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet tilrettelagt samtækningsindsatsen.

Rigsrevisionen vurderer, at "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."

Rigsrevisionen anfører endvidere, at "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".

Endvidere noterer Statsrevisorerne, at Danmark har øget forbruget til det civilt-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Helmand. Statsrevisorerne henstiller, at forsvaret snarest aflægger et regnskab for det samlede forbrug til samtækningsprojekter.

Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Udenrigsministeriet har medio 2009 aftalt den fremadrettede proces for regnskabsaflæggelser. Aftalen sigter mod at sikre rettidige regnskabsaflæggelser over for Udenrigsministeriet. Forsvarsministeriet forventer, at dette sker primo 2010.

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

Forsvarsministeriet er i samarbejde med forsvaret og Udenrigsministeriet i færd med at udarbejde et sæt af strategiske målepunkter for Helmand-plan 2010. Målepunkterne dækker alle hovedområder inden for den danske indsats, herunder også sikkerhed og stabilisering. Det er i sidste ende disse målepunkter, der sammen med den øvrige afrapportering fra indsatsen i 2009 redegør for effekten af den danske indsats i Afghanistan. ISAF udarbejder herudover effektmåling af operationerne på tværs af og regionalt i Afghanistan. Effekten af den danske indsats kan ikke stå alene og vil nødvendigvis være forbundet med andre aktørers indsats. Forsvarsministeriet finder det væsentligt, at den danske samtækningsindsats synkroniseres med ISAF og øvrige aktører, herunder FN.

Forsvarsministeriet udarbejder sammen med forsvaret og Udenrigsministeriet i forlængelse af afrapportering på indsatsen i Afghanistan en justeret plan for den danske indsats i Helmand. Denne plan koordineres med Danmarks nærmeste alliancepartnere i Helmand og vil fremadrettet skulle synkroniseres med ISAF samlede plan på området.

En kopi af redegørelsen er sendt til Rigsrevisionen.

Søren Gade

/Peter Pilgaard