

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**forsvarets mål og rapportering  
vedrørende operativ kapacitet**

---

**Marts 2002  
RB A301/02**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	20
A. Indledning .....	20
B. Formål .....	22
C. Afgrænsning.....	23
D. Metode .....	24
III. Mål, opgaver og resultatkrav for forsvarets operative enheder .....	25
A. Mål- og resultatkrav .....	25
B. Forsvarets opgaver og styrketilmeldinger .....	28
C. Udmelding af mål, opgaver og aktiviteter til de operative enheder .....	31
a. Den politiske styring .....	32
b. Den interne styring .....	33
IV. Forsvarets egne informationer om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet.....	37
A. De operative kommandoers informationer om operativ kapacitet .....	39
a. Rapportering fra underordnede myndigheder .....	39
b. De operative kommandoers inspektionsvirksomhed.....	41
B. Forsvarskommandoens informationer om operativ kapacitet.....	45
a. De operative kommandoers rapportering om reaktionsstyrkerne .....	46
b. De operative kommandoers driftsstatusrapportering .....	47
c. Forsvarskommandoens inspektionsvirksomhed.....	50
C. Forsvarsministeriets informationer om operativ kapacitet .....	51
V. Forsvarets anvendelse af informationer om operativ kapacitet ved styrkebidrag til fredsstøttende operationer .....	53
A. Undersøgelse af danske styrkebidrag til 4 fredsstøttende operationer .....	53
B. Procedurer for behandling af anmodninger om styrkebidrag .....	55
C. Indsamling og nyttiggørelse af erfaringer.....	60
VI. Anbefalinger vedrørende fastsættelse af mål og rapportering om operativ kapacitet.....	62
A. Parametre for vurdering af operativ kapacitet.....	62
a. Personel .....	63
b. Materiel .....	64

c. Operativ uddannelse og samvirke .....	64
d. Støttefunktioner/logistik.....	65
e. Planlægning .....	65
B. Principper og procedurer vedrørende målformulering og rapportering .....	66
a. Målformulering .....	66
b. Anvendelsen af objektive indikatorer og subjektive vurderinger .....	67
c. Systematik, rapporteringscyklus og detaljeringsgrad.....	68
d. Status for operativ kapacitet og anvendelse af karakterer .....	69
e. Aggregering af informationer.....	69
f. Inspektion og revision af rapportering .....	70
C. Iværksatte tiltag .....	71
a. Forsvarets Strukturoversigt (FORSTRUK).....	71
b. Forsvarskommandoens beredskabsplaner .....	72
c. Målstruktur .....	73
d. Styringsgruppe vedrørende reaktionsstyrker.....	73
e. DeMap og DeMars .....	74
f. Rapportering og kontrol. ....	75

## Bilag:

1. Ordliste .....	78
-------------------	----

---

# Beretning om forsvarets mål og rapportering vedrørende operativ kapacitet

## I. Resumé

### Indledning mv.

1. I de senere år er der sat mere fokus på de statslige institutioners og virksomheders resultater. Det er almindeligt, at departementerne, med udgangspunkt i lovgivningen, herunder særligt finanslovens tekst og anmærkninger, fastsætter krav til, hvilke resultater der forventes opnået i det pågældende finansår. Resultatkrav kan tillige omfatte krav, som ønskes opnået, jf. politiske forlig på et område.

Resultatkravene fastsættes af departementet i en resultatkontrakt (direktørkontrakt) efter forhandling med ledelsen på det pågældende område. Med resultatkontrakten tilvejebringes tillige et vigtigt styringsgrundlag for ledelsen.

Rapportering om de opnåede resultater sker i virksomhedsregnskabet for det enkelte område, hvorved der gives departementet, Folketinget mfl. information om målopfyldelsen inden for rammerne af de givne ressourcer og under anvendelse af de tildelte bevillinger.

2. Nærværende undersøgelse omfatter finanslovens § 12.21. Forsvarskommandoens område og særligt den operative virksomhed. Fastsættelse af resultatkrav for de operative enheder og rapportering om de opnåede resultater er væsentligt for at kunne bedømme forsvarets evne til at løse hovedopgaverne, der er fastsat i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. Forsvarets støttevirkomhed, fx skoler, materielkommandoer mv., understøtter den operative virksomhed og er ikke særskilt behandlet i undersøgelsen.

3. Formålet med undersøgelsen har været at belyse,

- hvilke opgaver samt mål- og resultatkrav Folketinget har stillet til Forsvarsministeriet, og hvilke krav dette igen har pålagt Forsvarskommandoen vedrørende opbygning og anvendelse af den operative kapacitet, samt

hvordan forsvaret udmelder opgaver og resultatkrav til de udførende niveauer,

- om forsvaret løbende råder over opdaterede, relevante og dækkende informationer til brug for opgørelse af målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet,
- hvilke informationer om operativ kapacitet og reaktionstid der indgik i forsvarets analyser af muligheden for udsendelse af danske styrkebidrag til fredsstøttende operationer,
- hvilke generelle principper og procedurer der efter Rigsrevisionens opfattelse er væsentlige med hensyn til at sikre dækkende informationer om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet, bl.a. på baggrund af udenlandske erfaringer, samt
- hvilke tiltag forsvaret har iværksat på området.

4. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen analyseret strømmen af informationer vedrørende operativ kapacitet, herunder hvilke informationer der opsamles på de forskellige ansvars niveauer i forsvaret, fra de operative enheder til Forsvarsministeriet.

5. Operativ kapacitet forstås som de operative enheders evne til at løse pålagte nationale og internationale krigs- og fredstidsopgaver under anvendelse af de ressourcer, der er stillet til rådighed. Den enkelte enheds operative kapacitet er således det samlede resultat af de tilførte ressourcer, fx materiel, personel, uddannelse mv.

Reaktionstiden er det tidsrum, der er til rådighed, fra forsvaret aktiverer sine enheder, til disse skal være parat til at afgå til operationsområdet. Afhængig af de pålagte opgaver kan enhedernes reaktionstid variere fra få minutter for fx rednings- og afvisningsberedskabet op til 180 dage for hovedforsvarsstyrken.

6. Rigsrevisionen har i undersøgelsesforløbet indsamlet informationer ved bl.a. Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen (niveau I), de operative kommandoer (niveau II), samt øvrige underordnede myndigheder, hvor Rigsrevisionen har besøgt i alt 15 operative enheder. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået inspektionsrapporter og øvrige

dokumenter, retningslinjer og statistiske data vedrørende forsvarrets kontrolvirksomhed. Rigsrevisionen har desuden deltaget som observatør i enkelte af forsvarrets inspektioner.

Endelig har Rigsrevisionen gennemgået 4 sagsforløb vedrørende udsendelse af danske enheder i fredsstøttende operationer i udlandet med henblik på at belyse, hvilke informationer om operativ kapacitet og reaktionstid der indgik ved behandling af anmodningerne.

7. I beretningen anvendes en række specialudtryk og forkortelser. En fortegnelse over disse fremgår af bilag 1.

### **Mål, opgaver og resultatkrav for forsvarrets operative enheder**

8. De overordnede politiske krav til forsvaret fremgår af lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv. (forsvarsloven). I den analyserede periode (1996-2001) har forsvaret endvidere været omfattet af den tidligere lov nr. 909 af 8. december 1993 om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv.

Opgaverne for de operative enheder har ikke ændret sig som følge af den nye forsvarslov af 27. februar 2001, og det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den aktuelle sikkerhedspolitiske situation tillader en prioritering af ressourcerne, så traditionelt territorialforsvar kan tillægges relativt mindre betydning til fordel for de internationale opgaver.

Forsvarskommandoen har tilføjet, at prioriteringen af opgaverne har ændret sig i perioden, hvor de tillidsskabende, stabilitetsfremmende og de nationale fredstidsopgaver er blevet udspecificeret i forsvarsloven, og hvor forsvarsforliget for 2000-2004 pegede på yderligere vægtning af internationale opgaver.

Ud over de nationale politiske krav til forsvarrets opstilling og udsendelse af enheder baseres opstillingen af forsvarrets operative enheder på de styrkemål i NATO, som Danmark har accepteret gennem bilaterale aftaler.

9. Rigsrevisionen har noteret sig, at forsvaret, bl.a. på baggrund af politiske beslutninger, har gennemført en række organisatoriske tiltag for at styrke mulighederne for dansk deltagelse i internationale operationer, og at den nuværende sikkerhedspolitiske udvikling tillader en prioritering af

ressourcerne, så forberedelse af det direkte forsvar af dansk territorium tillægges relativt mindre betydning til fordel for bidrag til NATO's reaktionsstyrker samt deltagelse i internationale operationer.

10. Kravene til forsvarets organisation og produktion, som bl.a. udspringer af aftale om forsvarets ordning (forsvarsforliget), fremgår sammen med de økonomiske rammer for forsvarets virksomhed af finanslovens § 12. Det fremgår bl.a., at Forsvarskommandoen afholder nettoudgifter på ca. 15,5 mia. kr. (finansloven 2001), og at virksomheden er opdelt i 4 hovedformål:

- Produktion af styrker til løsning af opgaver i fred, krise og krig
- Nationale opgaver
- Internationale opgaver
- Støttevirksomhed.

11. Rigsrevisionen har gennemgået finanslovene for 2000 og 2001 samt forslag til finansloven for 2002 og konstaterer, at hovedparten af de opstillede krav vedrører organisation og aktiviteter (fx opretholdelse af en operativ kommando for hvert værn, fastsættelse af antallet af beredskabsdøgn for udvalgte enheder mv.). Det fremgår endvidere af forslag til finansloven for 2002, at forsvarets merudgifter til deltagelse i løsning af militære opgaver i FN-, OSCE-, NATO- eller andet relevant regi afholdes inden for forsvarsrammen med et beløb på indtil 616 mio. kr. (prisniveau 2002). Der er endvidere opstillet et resultatkrav om udsendelse af 940 personer til løsning af fredsstøttende opgaver i 2002.

Rigsrevisionen finder det positivt, at det af anmærkningerne til forslag til finanslov for 2002 fremgår, hvilke enheder der er tilmeldt internationale reaktionsstyrker, idet behovet for informationer om de militære enheder i særlig grad er aktualiseret som følge af tilmeldingen af danske enheder til NATO og FN samt den omfattende danske deltagelse i internationale fredsstøttende operationer siden 1992.

Efter Rigsrevisionens opfattelse ville det være hensigtsmæssigt, hvis der på overordnet niveau i finanslovens anmærkninger gives oplysninger om resultater og målopfyldelse vedrørende forsvarets operative kapacitet, fx oplysninger om, hvor stor en del af den operative kapacitet der



forventes at være parat til indsættelse inden for den fastsatte reaktionstid. Sådanne oplysninger om målopfyldelsen på generelt niveau er givet i de britiske Public Service Agreements.

12. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at mål- og resultatstyring ikke anvendes som styringsprincip mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, men at Forsvarsministeriet fra 2002 på forsøgsbasis har indført resultatkontrakter på enkelte mindre områder inden for ministeriets ressort.

Forsvarskommandoen har oplyst, at man overvejer at udvikle resultatkravene, så de baseres på den operative opgaveformulering, men at forsvarets virksomhedsområde er meget komplekst, samt at den økonomiske styring er under omlægning, så det ikke er realistisk at opnå fuld gennemsigtighed før tidligst i 2005.

13. Den politiske styring af forsvaret udmøntes i en opdeling af forsvarets virksomhed i artikel 5-opgaver og øvrige opgaver. Enhedernes grundlæggende opgave er at løse artikel 5-opgaver. Begrebet henviser til artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat (Atlantpagten), hvor det fremgår, at et væbnet angreb mod et eller flere af NATO's medlemmer skal betragtes som et angreb mod dem alle.

De enkelte enheder løser ofte flere opgaver i fredstid, fx fredsstøttende opgaver og opgaver for den civile del af samfundet. Der sker en løbende prioritering af, hvilke opgaver der skal løses, fordi forsvaret ikke har kapacitet og beredskab, bl.a. i form af personel og materiel, til rådighed for alle ovenstående opgaver på samme tid. Deltagelse i en fredsstøttende operation kan betyde, at evnen til at løse andre opgaver påvirkes heraf i den pågældende periode.

14. Forsvarets operative virksomhed er opdelt på ansvars-niveauer, hvor hvert niveau forvalter ansvaret under hensyntagen til direktiver mv. fra overordnede myndigheder.

Rigsrevisionens gennemgang af forsvarets overordnede planlægningsstruktur har vist, at der er god sammenhæng mellem de forskellige led i strukturen. Det er således muligt entydigt at identificere, hvilken overordnet opgave de enkelte delopgaver og aktiviteter knytter sig til.

Undersøgelsen viste endvidere, at forsvaret foretager detaljerede opgaveanvisninger for løsning af artikel 5-opgaver, men at der ikke i samme grad foretages opgaveanvisninger for indsættelse af danske styrkebidrag i fredsstøttende operationer.

I forbindelse med udmelding af opgaver og aktiviteter fra overordnede myndigheder til de operative enheder viste undersøgelsen, at det ikke anføres, hvilken målopfyldelse der forventes inden for de enkelte prioriterede opgaver. Rigsrevisionen finder, at dette forhold vanskeliggør en dækkende opgørelse af målopfyldelse i relation til de enkelte opgaver og aktiviteter internt i forsvaret.

### **Forsvarets egne informationer om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet**

15. Opfølgning på aktiviteter og produktion i forsvaret bygger på princippet om, at hvert niveau i organisationen udfører inspektioner ved underliggende niveauer samt rapporterer og står til ansvar over for det overordnede niveau.

Kontrol af forsvarets produktion gennemføres i forbindelse med, at overordnede myndigheder inspicerer og dermed kontrollerer underordnede myndigheder.

### **De operative kommandoer**

16. Undersøgelsen har vist, at de operative kommandoer er i besiddelse af informationer om målopfyldelse i relation til de operative enheders kapacitet, fx materiel, personel- og uddannelsesmæssige forhold, men at rapporteringen fra underliggende myndigheder ikke gennemføres ensartet og systematisk.

17. På baggrund af Forsvarskommandoens bestemmelser vedrørende kontrolvirksomheden fastlægger de operative kommandoer omfanget af inspektioner. Formålet med inspektionerne er bl.a. at kontrollere enhedernes evne til at løse de pålagte operative opgaver.

Generelt finder Rigsrevisionen, at inspektioner er hensigtsmæssige, især hvis inspektioner tillige anvendes til at kontrollere enhedens egne rapporter om evnen til at løse de pålagte opgaver.

De operative kommandoer anvender kun i begrænset omfang eksterne inspektører, og den hyppigste inspektions-

form er således interne inspektioner. Rigsrevisionen finder, at brug af eksterne inspektører/observatører styrker troværdigheden væsentligt, idet der derved tilvejebringes uafhængige eksperter vurderinger af den faglige kvalitet i enhedernes løsning af de pålagte opgaver.

Anvendelse af kontrolskemaer vil desuden bidrage til at sikre, at alle relevante forhold tages i betragtning, og at inspektioner bliver sammenlignelige over tid og mellem ens enheder. Vejledninger i tilknytning hertil sikrer desuden en vis ensartethed i de subjektive bedømmelser, der er en nødvendig del af inspektionsvirksomheden.

Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at der er store værnsvise forskelle med hensyn til metode, omfang og detaljeringsgrad ved inspektionernes udførelse, samt at forsvaret kun i begrænset omfang lever op til egne mål om en inspektionscyklus på 3 år selv for højt prioriterede enheder. Således er inspektionsvirksomheden primært koncentreret om en mindre del af enhederne, og et stort antal enheder er ikke inspiceret i perioden.

#### Forsvarskommandoen

18. Forsvarskommandoen modtager kvartalsvis en rapport fra de operative kommandoer om status vedrørende personel, materiel og uddannelse for enheder tilmeldt reaktionsstyrkerne og FN's Stand-by Forces High Readiness Brigade (SHIRBRIG). Denne rapport anvendes som grundlag for kvartalsvis at rapportere herom til Forsvarsministeriet. Rapporteringen om reaktionsstyrker blev iværksat den 1. marts 2000.

Formålet med rapporterne om reaktionsstyrkerne er at give et overblik over de tilmeldte enheders evne til, inden for den pålagte reaktionstid, at løse artikel 5-opgaver. Der rapporteres endvidere om SHIRBRIG's evne til, inden for reaktionstiden, at være parat til udsendelse inden for rammerne af en FN-ledet fredsstøttende operation.

Rapporterne indeholder enhedernes vurdering af, om materiel-, personel- og uddannelsesmæssige mangler har "afgørende" eller "ikke-afgørende" betydning for evnen til at være parat til udsendelse inden for reaktionstiden. Rapporteringen tager udgangspunkt i rapporter fra de enkelte enheder, hvilket sikrer mulighed for at identificere problemer og mangler ved de enkelte enheder.

19. Rigsrevisionen finder, at rapporteringen til Forsvarskommandoen om reaktionsstyrker er et hensigtsmæssigt værktøj til at danne sig et overblik over den enkelte enheds mulighed for at være parat til udsendelse inden for reaktionstiden. Rapporterne er enkle og overskuelige, og enhedernes vurderinger af indsættelsesevnen indgår i rapporterne sammen med overordnede myndigheders vurdering. Forsvarskommandoen opdateres via rapporten kvartalvis om status for reaktionsstyrkerne.

Hver enhed bliver vurderet individuelt, og i tilfælde af en mangel, der er afgørende for indsættelsesevnen, kan overordnede myndigheder tage stilling til, om manglen kan inddækkes ved en ændret fordeling af materiel og mandskab inden for eget ansvarsområde. Dette vil i givet fald føre til, at den enkelte enhed får en højere parathedstatus, dog uden at manglen samlet set bliver fjernet. Generelt gælder det således, at overordnede niveauer har mulighed for at give deres vurdering af enhedernes evne til at overholde kravene til reaktionstid på baggrund af en omfordeling af de ressourcer, der samlet er til rådighed på det pågældende niveau.

Rigsrevisionen bemærker, at rapporteringen i visse tilfælde er baseret på forudsætninger om tilførsel af materiel og personel fra andre enheder.

20. Forsvarskommandoen modtager ikke i det daglige informationer om de operative enheders status, men modtager dog, ud over rapporteringen vedrørende reaktionsstyrkerne, kvartalsvis en rapport fra Søværnets Operative Kommando vedrørende den operative status for søværnets enheder og dagligt en rapport fra Flyvertaktisk Kommando vedrørende antallet af operative kampfly og antallet af piloter til rådighed.

21. De operative kommandoer fremsender halvårligt driftsstatusrapporter til Forsvarskommandoen, bl.a. for at orientere om gennemførte aktiviteter.

Informationerne i driftsstatusrapporterne danner grundlag for Forsvarskommandoens redegørelse for gennemførte aktiviteter i virksomhedsregnskabet, men driftsstatusrapporterne indeholder ikke informationer om målopfyldelse i relation til de operative enheders kapacitet.

22. Inden for de seneste 5 år har Forsvarskommandoen gennemført en inspektionsrække vedrørende de operative enheders evne til at løse pålagte opgaver, herunder at kunne opfylde reaktionstiden. Der blev gennemført inspektioner ved alle enheder, der opstiller bidrag til reaktionsstyrker.

På baggrund af en gennemgang af forsvarets inspektionsrapporter samt på baggrund af Rigsrevisionens observationer i forbindelse med undersøgelsen kan det konstateres, at de fastsatte krav til operativ kapacitet ikke altid er opfyldt.

Forsvarskommandoen har bemærket, at man i en styringsgruppe vedrørende reaktionsstyrker, der blev etableret i oktober 2000, har peget på forbedringer som følge af temainspektionerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der, bl.a. som følge af temainspektionerne, er blevet sat fokus på at tilvejebringe information om status for enheder tilmeldt reaktionsstyrkerne. Rigsrevisionen finder det endvidere tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen fortsat følger op på de forhold, der blev påpeget i inspektionsrapporterne.

#### Forsvarsministeriet

23. Forsvarsministeriet modtager kvartalsvis en rapport fra Forsvarskommandoen om operativ status for de enheder, der er tilmeldt NATO's reaktionsstyrker og SHIRBRIG. Rapporten til Forsvarsministeriet indeholder Forsvarskommandoens vurdering af, om den enkelte enhed kan være parat til udsendelse til løsning af artikel 5-opgaver inden for reaktionstiden.

Ud fra rapporten er det muligt for Forsvarsministeriet i nogen grad at sætte fokus på konstaterede problemer, men ikke i detaljer på problemernes omfang og løsning. Dette skyldes, at rapporten udelukkende angiver, om der er en afgørende mangel, eksempelvis en mangel på personelområdet, men ikke, hvilken konkret personalkategori der er tale om, samt hvilke tidsmæssige og økonomiske ressourcer en udbedring af manglen vil fordre.

24. Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet ikke løbende modtager rapporter om den operative status for forsvarets enheder som helhed, men at der alene rapporteres vedrørende reaktionsstyrkerne.

Forsvarsministeriet har bemærket, at forsvarschefen bærer det overordnede ansvar for styrkernes uddannelse og opstilling, og at ministeriet som følge heraf ikke har haft behov for løbende detaljerede rapporter om enhedernes operative status.

25. Rigsrevisionen finder, at fastsættelse af krav til og rapportering om forsvarets målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet ville styrke mulighederne for at vurdere, i hvilket omfang forsvaret har realiseret de generelle politiske hensigter i forsvarsforliget mv., og give et bedre grundlag for generelt at bedømme forsvarets målopfyldelse.

Endelig finder Rigsrevisionen, at der, med udgangspunkt i allerede eksisterende informationer om operativ kapacitet, med fordel kan gennemføres en rationalisering af forsvarets principper og procedurer for registrering, inspektion og rapportering vedrørende de operative enheders målopfyldelse, så disse opgaver gennemføres mere ensartet og systematisk.

#### **Forsvarets anvendelse af informationer om operativ kapacitet ved styrkebidrag til fredsstøttende operationer**

26. Rigsrevisionen har gennemgået forsvarets sagsbehandling vedrørende 4 anmodninger, der alle førte til en folketingsbeslutning om udsendelse af danske enheder. Ved gennemgangen af forsvarets dokumenter i de pågældende sager har Rigsrevisionen fokuseret på, hvilke informationer om den operative kapacitet der er blevet anvendt under forsvarets sagsbehandling, og hvordan informationerne er blevet anvendt op til den endelige folketingsbeslutning. Endelig har det været et formål at belyse, om forsvaret ved udsendelse af enheder i fredsstøttende operationer har vurderet, hvilke konsekvenser udsendelsen har for løsning af forsvarets øvrige opgaver.

27. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er fastsat skriftlige procedurer/forretningsgange for behandling af anmodningerne om indsættelse af enheder i fredsstøttende operationer, men at det er fast praksis, at Forsvarskommandoen, på foranledning af Forsvarsministeriet, indhenter informationer om den operative kapacitet, herunder tidsrammen for en mulig udsendelse. Forsvarsministeriet og Forsvarskom-

mandoen vurderer således den enkelte situation og styrkeanmodning og afvejer på baggrund heraf, hvilke tiltag, overvejelser, vurderinger mv. der kræves.

28. Rigsrevisionen har ved sin gennemgang af de 4 udvalgte sager konstateret, at de operative kommandoer anvender forskellig praksis for så vidt angår indsamling og behandling af informationer. Fælles for alle undersøgte sager var, at Forsvarskommandoens mulighed for umiddelbart at vurdere kvalitet og aktualitet af de fremsendte informationer var begrænset, idet det ikke i alle tilfælde var klart, hvilket datagrundlag de fremsendte informationer byggede på.

Rigsrevisionen finder, at det ville forbedre Forsvarskommandoens mulighed for hurtigt at kunne analysere, konkludere og give anbefalinger i forbindelse med anmodning om styrkebidrag til fredsstøttende operationer, såfremt Forsvarskommandoen rådede over sikre og aktuelle informationer fra de underordnede myndigheder.

29. Rigsrevisionens gennemgang af de 4 udvalgte sager viste, at forsvaret, på grund af behovet for organisatoriske, materiel- og uddannelsesmæssige tilpasninger i relation til den enkelte operation, ikke umiddelbart kunne gøre tidsfristerne for reaktionsstyrkerne gældende ved udsendelse af enheder til fredsstøttende operationer.

30. Forsvarsministeriet har anført, at reaktionstiden for reaktionsstyrkerne udelukkende gælder ved indsættelse i artikel 5-operationer, der udgør enhedernes hovedopgave, og at der generelt ikke er fastsat beredskabskrav til reaktionsstyrkernes løsning af fredsstøttende opgaver. Som hovedregel eksisterer der ikke enheder, der uden yderligere uddannelse, forhøjet krav til beskyttelse og andre eventuelle forberedelser kan udsendes til løsning af fredsstøttende opgaver.

Forsvarsministeriet har oplyst, at det på denne baggrund er naturligt, at der medgår yderligere tid til klargøring af enheder til fredsstøttende opgaver, og har endvidere anført, at klargøringstiden til indsættelse i fredsstøttende opgaver først kan fastlægges, når operationen og vilkårene i øvrigt er kendt.

31. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det ikke er klart, i hvilket omfang den fastsatte reaktionstid er gældende ved fredsstøttende operationer.

Forsvarskommandoen finder, at det formelt set er korrekt, at der ikke er klare regler på dette område og anfører, at der med arbejdet i styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrker er taget initiativ til at klarlægge kravene til reaktionstiden for henholdsvis artikel 5- og ikke-artikel 5-operationer.

### **Anbefalinger vedrørende fastsættelse af mål og rapportering om operativ kapacitet**

32. Principper og procedurer for opgørelse af militære enheders operative kapacitet er traditionelt set et komplekst område, og der findes ikke en almindelig anerkendt ”best practice” på området.

Rigsrevisionen har derfor, bl.a. på baggrund af erfaringer indhentet hos andre NATO-lande samt drøftelser med eksperter, identificeret og grupperet de ressourcer og forhold, der primært vurderes at have indflydelse på militære enheders operative kapacitet og reaktionstid. Disse er personel, materiel, operativ uddannelse og samvirke, støttefunktioner/logistik samt planlægning.

33. Som udgangspunkt finder Rigsrevisionen, at der bør fastsættes overordnede og generelle krav til resultater/målopfyldelsen vedrørende den operative kapacitet, fx i finanslovens anmærkninger og/eller i en resultatkontrakt. Der kan i den forbindelse henvises til erfaringer fra Storbritannien, hvor der for den statslige sektor fastsættes politiske krav til resultaterne/målopfyldelsen i form af såkaldte Public Service Agreements. Disse krav fastsættes i Storbritannien på et meget overordnet niveau, også for forsvarrets operative enheder.

Rigsrevisionen finder, at en styrkelse af resultatstyringen på Forsvarskommandoens område ved fastsættelse af resultatkrav og rapportering om målopfyldelsen vil forbedre Forsvarsministeriets og Folketingets muligheder for at følge bl.a. realiseringen af forsvarsforligets hensigt om at forskyde vægten i dansk forsvar fra mobilisering til krisestyring.



34. Forsvarskommandoen har oplyst, at der fremover vil blive fastsat målkrav for enhederne i form af kriterier for tildeling af kapacitet. Ligeledes vil der gennem forsvarets strukturoversigt blive fastsat enhedsprioritering, som bl.a. baseres på enhedens beredskab, efter hvilken oplægning af kapacitet kan gennemføres.

35. Rigsrevisionen finder, at rapportering om målopfyldelse vedrørende de operative enheders kapacitet bør udgøre en væsentlig del af forsvarets ledelsesinformation, som er grundlaget for administrative og politiske beslutninger vedrørende forsvaret. Tillige vil rapporteringen kunne anvendes som grundlag for Forsvarskommandoens redegørelse om målopfyldelsen i virksomhedsregnskabet.

Forsvaret kan endelig, på det samme grundlag, tilvejebringe informationer om muligheder og begrænsninger i relation til anvendelsen af de operative enheder i internationale operationer, bl.a. gennem beskrivelse af de afledte konsekvenser for forsvarets øvrige aktiviteter ved en eventuel udsendelse af danske enheder.

36. Rigsrevisionen finder, at rapporteringen i videst muligt omfang bør være baseret på objektive indikatorer, og at rapporteringen bør omfatte alle objektive forhold, der er styringsrelevante i relation til en enheds operative kapacitet.

Overordnet bør det sikres, at der til stadighed eksisterer en ajourført opgørelse over enhedernes status. Såfremt rapporteringen gennemføres systematisk og med faste tidsintervaller, vil der til stadighed foreligge en aktuel status for enhederne. Rapporteringen bør tillige udføres forud for udsendelse af enheder samt ved større ændringer i relation til enhedens sammensætning og/eller pålagte opgaver.

Rapportering om enhedernes status bør omfatte oplysninger om den aktuelle status for operativ kapacitet, samt om enheden lever op til de forudsatte mål. Desuden bør der angives eventuelle begrænsninger og afledte konsekvenser for enhedens opgaveløsning. Såfremt rapporteringen alene omhandlede initiativer, der skal sættes i værk, før enheden er parat, fraskriver man sig muligheden for at følge udviklingen over tid.

For at sikre mulighed for opfølgning på de enkelte enheders målopfyldelse samt forsvarets samlede målopfyl-

delse på det operative område bør rapporteringen omfatte alle operative enheder inden for forsvaret.

Rapportering bør desuden ske med udgangspunkt i de pålagte krav til målopfyldelse. I de tilfælde, hvor enhedens krigsopgave adskiller sig fra fredstidsopgaven, bør rapporteringen omfatte begge typer opgaver. Desuden bør rapportering, i lighed med rapporteringen om reaktionsstyrkerne, ske med udgangspunkt i enhederne på det udførende niveau (kompagni, batteri, eskadron, skib eller eskadrille), idet disse organisatorisk kan genfindes i såvel forsvarets krigs- som fredstidsstruktur. På basis heraf kan resultaterne opsummeres med henblik på at vurdere målopfyldelse for forsvarets operative virksomhed som helhed.

Ved udfærdigelsen af rapporteringen til overordnede myndigheder bør detaljeringsgraden i rapporteringen tilpasses informationsbehovet ved det modtagende niveau. Rapporteringen bør dog entydigt referere til den bagvedliggende dokumentation, så der skabes mulighed for uddybning af årsager til en given bedømmelse.

37. Rapportering om en given enheds operative kapacitet bør løbende kontrolleres ved inspektion, idet manglende kontrol vil svække tilliden til kvaliteten af informationerne. Enhedernes evne til at løse opgaverne bør tillige vurderes, fx ved inspektions- og øvelsesvirksomhed. Dette gør sig i særlig grad gældende for enheder med kort reaktionstid.

### **Forsvarets iværksatte tiltag**

38. Forsvaret har iværksat en række initiativer med henblik på forbedring af virksomhedsstyringen, og Forsvarskommandoen har bl.a. anført, at Forsvarets Strukturoversigt fremover vil udgøre grundlaget for vurdering af forsvarets målopfyldelse vedrørende den operative kapacitet (enhedsstatus).

Forsvarskommandoen har endvidere oplyst, at den planlagte rådighed over operativ kapacitet fremover vil fremgå af Forsvarskommandoens beredskabsplaner og udmøntes i form af beredskabsgrader, der er baseret på NATO's beredskabskategorisering.

Målstrukturen skal endvidere fremover identificere de målepunkter, der skal styres efter på de enkelte niveauer i ansvarshierarkiet og inden for de enkelte funktionsområder i strukturen.

39. Forsvarskommandoen nedsatte i oktober 2000 en styringsgruppe vedrørende reaktionsstyrker. Formålet med styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrker var at belyse, hvorledes det sikres, at forsvaret også i fremtiden kan udsende reaktionsstyrkebidrag af den rette kvalitet og størrelse inden for alle 3 værn under overholdelse af den givne reaktionstid. Baggrunden for det iværksatte arbejde vedrørende reaktionsstyrker var forsvarets fortsatte tilpasning til de krav, der stilles i forbindelse med dansk deltagelse i internationale operationer.

Styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrkers endelige rapport blev afgivet til Forsvarsministeriet i juni 2001. Rapporten er under behandling i ministeriet.

40. Forsvarsministeriet besluttede i 1995 at omlægge økonomistyringen inden for hele ministerområdet via projekterne DeMap og DeMars. Hensigten med en omlægning af virksomhedsstyringen i forsvaret er bl.a. at sikre, at forsvarets ressourcer anvendes i overensstemmelse med den overordnede politiske prioritering af forsvarets opgaveløsning. Endvidere skal omlægningen af virksomhedsstyringen sikre en bedre belysning af forsvarets målopfyldelse.

DeMars-projektet vil muliggøre en effektiv indsamling, lagring og bearbejdning af informationer om operativ kapacitet som grundlag for udarbejdelse af ledelsesinformation på dette område. Implementeringen af projektet, herunder særligt ledelsesinformationssystemet, er endnu ikke så fremskreden, at Rigsrevisionen kan vurdere anvendelsen af de funktionaliteter, der gør det muligt at redegøre for målopfyldelse i forbindelse med løsningen af forsvarets opgaver.

41. Det er Rigsrevisionen vurdering, at de iværksatte tiltag, når de er fuldt implementeret, vil forbedre forsvarets muligheder for at rapportere om målopfyldelsen vedrørende operativ kapacitet, og at de – set i sammenhæng med en rationalisering af forsvarets nuværende principper og procedurer på området – for en stor dels vedkommende vil kunne tilgodese Rigsrevisionens anbefalinger.

**Rigsrevisionen undersøgelse har vist:**

- at der i finanslovens anmærkninger primært opstilles krav vedrørende organisation og aktiviteter, men at der ikke i finanslovens anmærkninger på overordnet niveau gives oplysninger om resultater og målopfyldelse vedrørende forsvarrets operative kapacitet,
- at fastsættelse af krav til og rapportering om forsvarrets målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet ville styrke mulighederne for at vurdere, i hvilket omfang forsvarret har realiseret de generelle politiske hensigter i forsvarsforliget mv., og give et bedre grundlag for generelt at bedømme forsvarrets målopfyldelse,
- at de operative kommandoer er i besiddelse af informationer om målopfyldelse i relation til de operative enheders kapacitet, men at rapporteringen fra underordnede myndigheder ikke gennemføres ensartet og systematisk,
- at Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet alene modtager en løbende rapportering vedrørende status for reaktionsstyrkerne, og at rapporteringen i visse tilfælde er baseret på forudsætninger om tilførsel af materiel og personel fra andre enheder,
- at der, med udgangspunkt i allerede eksisterende informationer ved de operative enheder, med fordel kan gennemføres en rationalisering af forsvarrets principper og procedurer for registrering, inspektion og rapportering vedrørende de operative enheders målopfyldelse,
- at det ikke er klart, i hvilket omfang den fastsatte reaktionstid er gældende ved fredsstøttende operationer, samt
- at forsvarret har iværksat en række tiltag på området, som, når de er fuldt implementeret, vil forbedre forsvarrets muligheder for at rapportere om målopfyldelsen vedrørende operativ kapacitet og tillige for en stor dels vedkommende tilgodese Rigsrevisionens anbefalinger.

## **II. Indledning, formål, afgrænsning og metode**

### **A. Indledning**

42. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen vedrører forhold inden for finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

43. I de senere år er der sat mere fokus på de statslige institutioners og virksomheders resultater. Det er almindeligt, at departementerne, med udgangspunkt i lovgivningen, herunder særligt finanslovens tekst og anmærkninger, fastsætter krav til, hvilke resultater der forventes opnået i det pågældende finansår. Resultatkrav kan tillige omfatte krav, som ønskes opnået, jf. politiske forlig på et område.

Resultatkravene fastsættes af departementet i en resultatkontrakt (direktørkontrakt) efter forhandling med ledelsen på det pågældende område. Med resultatkontrakten tilvejebringes tillige et vigtigt styringsgrundlag for ledelsen.

Rapportering om de opnåede resultater sker i virksomhedsregnskabet for det enkelte område, hvorved der gives departementet, Folketinget mfl. information om målopfyldelsen inden for rammerne af de givne ressourcer og under anvendelse af de tildelte bevillinger.

44. Nærværende undersøgelse omfatter finanslovens § 12.21. Forsvarskommandoens område og særligt den operative virksomhed. Fastsættelse af resultatkrav for de operative enheder og rapportering om de opnåede resultater er væsentligt for at kunne bedømme forsvarets evne til at løse hovedopgaverne, der er fastsat i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. (forsvarsloven). Forsvarets støttevirksomhed fx skoler, materielforvaltning mv. understøtter den operative virksomhed og er ikke særskilt behandlet i undersøgelsen.

45. I bemærkningerne til forslaget til forsvarsloven nævnes, at den nuværende sikkerhedspolitiske udvikling tillader en prioritering af ressourcerne, så forberedelse af det direkte forsvar af dansk territorium tillægges relativt mindre betydning til fordel for bidrag til NATO's reaktionsstyrker samt deltagelse i internationale operationer.

Det understreges desuden i den seneste politiske aftale om forsvaret (forsvarsforliget 2000-2004), at udviklingen skal fortsætte, så vægten i dansk forsvar forskydes fra mobilisering til krisestyring og desuden med vægt på reaktionsstyrker.

46. Forsvarets omstilling fra mobilisering til krisestyring medfører ændrede krav til behovet for informationer om den operative kapacitet. Eksempelvis har forsvaret i dag et

længere varsel for hovedforsvarsstyrkernes mobilisering, mens en række udpegede enheder skal være klar til indsættelse med forholdsvis kort varsel. Herudover løser forsvaret fredsstøttende opgaver i udlandet samt et stigende antal fredstidsopgaver for den civile del af samfundet. Også disse opgaver skal ofte løses med forholdsvis kort reaktionstid.

47. Operativ kapacitet forstås som de operative enheders evne til at løse pålagte nationale og internationale krigs- og fredstidsopgaver under anvendelse af de ressourcer, der er stillet til rådighed. Den enkelte enheds operative kapacitet er således det samlede resultat af de tilførte ressourcer, fx materiel, personel, uddannelse mv.

Reaktionstiden er det tidsrum, der er til rådighed, fra forsvaret aktiverer sine enheder, til disse skal være parat til at afgå til operationsområdet. Afhængig af de pålagte opgaver kan enhedernes reaktionstid variere fra få minutter for fx rednings- og afvisningsberedskabet og op til 180 dage for hovedforsvarsstyrken.

## **B. Formål**

48. Forsvarskommandoen har i en årrække baseret sin styring på princippet om mål- og rammestyring. Desuden har forsvarets virksomhedsstyring gennem nogle år været under omlægning, så det sikres, at forsvarets ressourcer anvendes i overensstemmelse med de politiske prioriteringer. Den nye virksomhedsstyringsmodel vil tillige muliggøre en bedre opfølgning på forsvarets målopfyldelse/resultater. Virksomhedsstyringsystemet anvender IT-plattformen DeMars, jf. pkt. 171.

I de senere år er der på det statslige område sat mere fokus på målopfyldelse og de resultater, der opnås inden for det enkelte aktivitetsområde. Dette er bl.a. sket ved indførelse af resultatkontrakter mv., hvor det mellem institution og departement aftales nærmere, hvilke resultater der forventes opnået inden for den fastsatte økonomiske ramme.

49. Nærværende undersøgelse har til formål at belyse,

- hvilke opgaver samt mål- og resultatkrav Folketinget har stillet til Forsvarsministeriet, og hvilke krav dette igen har pålagt Forsvarskommandoen vedrørende opbygning og anvendelse af den operative kapacitet, samt

---

hvordan forsvaret udmelder opgaver og resultatkrav til de udførende niveauer,

- om forsvaret løbende råder over opdaterede, relevante og dækkende informationer til brug for opgørelse af målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet,
- hvilke informationer om operativ kapacitet og reaktionstid der indgik i forsvarets analyser af muligheden for udsendelse af danske styrkebidrag til fredsstøttende operationer,
- hvilke generelle principper og procedurer der efter Rigsrevisionens opfattelse er væsentlige med hensyn til at sikre dækkende informationer om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet, bl.a. på baggrund af udenlandske erfaringer, samt
- hvilke tiltag forsvaret har iværksat på området.

### C. Afgrænsning

50. Undersøgelsen retter sig mod Forsvarskommandoen, herunder særligt de operative kommandoers område. På underordnede niveauer omhandler undersøgelsen de operative enheder, fx hærens brigader, søværnets skibe og flyvevåbnets eskadriller.

Forsvarets støttestruktur, fx skoler, materielkommandoer mv., understøtter den operative virksomhed og er ikke særskilt behandlet i nærværende undersøgelse.

51. Undersøgelsen omfatter, hvor det datamæssigt har været muligt, perioden fra 1996 til primo 2001.

52. Rigsrevisionen har i undersøgelsen fokuseret på forsvarets tilvejebringelse af informationer om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet. En egentlig vurdering af kvantiteten og kvaliteten af den operative kapacitet har ikke indgået i undersøgelsen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at den operative kapacitet påvirkes af en række eksterne faktorer, som ikke har været omfattet af undersøgelsen, bl.a.:

- Forsvarets krigs- og fredstidsorganisation, der specificerer typer og antal af eksisterende operative enheder.

- Forsvarets økonomi og personeltal, der fastlægger de kvantitative og kvalitative rammer for opgaveløsningen.
- Forsvarets materielanskaffelser, der betinger, i hvilket omfang enhederne har det rette materiel til rådighed for løsning af opgaverne.

53. Denne afgrænsning, der er foretaget ud fra et operativt sigte med det formål at indsnævre undersøgelsens fokus til den operative side af forsvarets mål og rapportering, bevirker, at forhold vedrørende forsvarets prioritering af ressourcer mv. ikke indgår i undersøgelsen.

#### **D. Metode**

54. Undersøgelsen baserer sig på bearbejdning af materiale og informationer indhentet ved brevveksling og møder med forsvarets myndigheder. Rigsrevisionen har gennemført møder med og foretaget informationsindsamling ved Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen (niveau I), de operative kommandoer (niveau II), regimenter, eskadrer og flyvestationer (niveau III) samt øvrige underordnede myndigheder, hvor Rigsrevisionen har besøgt i alt 15 operative enheder.

Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen analyseret strømmen af informationer vedrørende operativ kapacitet og har således gennemgået de forskellige typer af dokumenter, der opsamles af Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, de operative kommandoer og underliggende niveauer, og har endvidere gennemgået retningslinjer og statistiske data vedrørende forsvarets kontrolvirksomhed. Rigsrevisionen deltog desuden som observatør i en inspektion på søværnets område og i en inspektion på flyvevåbnets område. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået inspektionsrapporter mv. på hærens område.

55. Som grundlag for en vurdering af forsvarets anvendelse af de indsamlede informationer har Rigsrevisionen bl.a. gennemgået 4 sagsforløb vedrørende udsendelse af danske enheder i fredsstøttende operationer i udlandet. Med udgangspunkt i den skriftlige dokumentation, der findes hos de involverede myndigheder, primært Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og de operative kommandoer, har Rigsrevisionen for hvert sagsforløb undersøgt, hvilke in-



formationer om operativ kapacitet og reaktionstid der indgik i analyser af muligheden for udsendelse af danske styrkebidrag.

Rigsrevisionen har endvidere fået en generel orientering om procedurerne for arbejdet i Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget vedrørende behandling af ansøgninger om styrkeindsættelse.

56. Til brug for udarbejdelsen af hvilke generelle principper og procedurer Rigsrevisionen finder væsentlige med hensyn til at sikre dækkende informationer om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet, har Rigsrevisionen indhentet og analyseret tilgængeligt materiale fra andre NATO-landes rigsrevisioner, særligt Storbritannien, USA og Canada. I forbindelse med undersøgelsen er principper og procedurer desuden blevet drøftet med en fokusgruppe bestående af eksperter fra det sikkerhedspolitiske forskningsmiljø og Forsvarskommandoen.

Endelig har Rigsrevisionen drøftet centrale principper og procedurer for opgørelse af operativ kapacitet med den engelske rigsrevision (National Audit Office) samt fået en orientering fra det britiske forsvarsministerium om disse spørgsmål.

Rigsrevisionen er dog opmærksom på de forskellige vilkår, der er gældende for dansk forsvar set fx i forhold til amerikansk forsvar.

57. Et udkast til beretningen har været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

58. I beretningen anvendes en række specialudtryk og forkortelser. En fortegnelse over disse fremgår af bilag 1.

### **III. Mål, opgaver og resultatkrav for forsvarets operative enheder**

#### **A. Mål- og resultatkrav**

59. De overordnede politiske krav til forsvaret fremgår af lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. (forsvarsloven).

Efter forsvarslovens § 2 har forsvaret til formål at forebygge konflikter og krig, at hævde Danmarks suverænitet, at sikre landets fortsatte eksistens og integritet samt at fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne.

Mere specifikt skal forsvaret, jf. forsvarsloven,

- som en integreret del af NATO, i samarbejde med allierede styrker, kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med NATO's strategi (§ 3),
- kunne konstatere og afvise krænkelser af dansk suverænitet samt varetage myndighedsopgaver (§ 4),
- kunne deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO med særlig vægt på de central- og østeuropæiske lande (§ 5),
- med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver (§ 6),
- efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre løse andre opgaver (§ 7).

60. For at kunne løse de nævnte opgaver, jf. §§ 3-7, skal forsvaret råde over styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet, hvis størrelse, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet gør det muligt at løse de nævnte opgaver (§ 8).

Jf. forsvarslovens § 10 bemyndiges forsvarsministeren til at fastsætte størrelse, sammensætning og organisation af hæren, søværnet og flyvevåbnet, herunder styrker til løsning af internationale opgaver.

61. I den analyserede periode (1996-2001) har forsvaret endvidere været omfattet af den tidligere lov nr. 909 af 8. december 1993 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. Lovændringen af 27. februar 2001 medførte bl.a., at de nationale fredstidsopgaver, jf. §§ 4 og 7, blev omfattet af loven. Der var dog ikke tale om, at forsvaret

blev pålagt nye opgaver, da opgaverne tidligere blev varetaget med henvisning til bemærkningerne til lovforslaget.

Rigsrevisionen konstaterer, at opgaverne for de operative enheder ikke har ændret sig som følge af den nye forsvarslov af 27. februar 2001, og at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at den aktuelle sikkerhedspolitiske situation tillader en prioritering af ressourcerne, så traditionelt territorialforsvar kan tillægges relativt mindre betydning til fordel for de internationale opgaver.

Forsvarskommandoen har tilføjet, at prioriteringen af opgaverne har ændret sig i perioden, hvor de tillidsskabende, stabilitetsfremmende og de nationale fredstidsopgaver er blevet udspecificeret i forsvarsloven, og hvor forsvarsforliget for 2000-2004 pegede på yderligere vægtning af internationale opgaver.

62. Ud over de nationale politiske mål baseres opstillingen af forswarets operative enheder på de styrkemål i NATO, som Danmark har accepteret gennem bilaterale aftaler.

NATO's samlede styrkebehov, og de deraf følgende krav, fastsættes løbende i et dokument, Ministerial Guidance, der udstikker de politiske rammer for NATO's styrkestruktur og ressourceanvendelse. Ministerial Guidance tager bl.a. sit udgangspunkt i NATO's strategiske koncept, der indeholder NATO's overordnede, langsigtede målsætninger.

Styrkebehovet søges dækket via en uforpligtende forespørgsel til landene om at bidrage med enheder (Force Proposals), herunder bidrag til NATO's reaktionsstyrker, materielanskaffelser og fælles logistik. Forslagene forhandles efterfølgende med nationerne med henblik på national accept under hensyntagen til faktorer som den nationale planlægning, de økonomiske konsekvenser og tidshorisonten for implementering.

Det forhandlede resultat forelægges i første omgang for NATO's forsvarschefer i Militærkomitéen og dernæst forsvarsministrene ved et møde i "Defence Planning Committee" til endelig godkendelse. Herefter udsendes styrkemålene (Force Goals) til nationerne med henblik på implementering, idet graden af dansk accept heraf kan variere. Forhandlingerne om styrkemål finder sted hvert andet år.

63. Rigsrevisionen har noteret sig, at forsvaret, bl.a. på baggrund af politiske beslutninger, har gennemført en række organisatoriske tiltag for at styrke mulighederne for dansk deltagelse i internationale operationer, og at den nuværende sikkerhedspolitiske udvikling tillader en prioritering af ressourcerne, så forberedelse af det direkte forsvar af dansk territorium tillægges relativt mindre betydning, til fordel for bidrag til NATO's reaktionsstyrker samt deltagelse i internationale operationer.

## **B. Forsvarets opgaver og styrketilmeldinger**

64. Den politiske styring af forsvaret udmøntes i en opdeling af forsvarets virksomhed i artikel 5-opgaver og øvrige opgaver. Enhedernes grundlæggende opgave er at løse artikel 5-opgaver. Begrebet henviser til artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat (Atlantpagten), hvor det fremgår, at et væbnet angreb mod et eller flere af NATO's medlemmer skal betragtes som et angreb mod dem alle.

De enkelte enheder løser ofte flere opgaver i fredstid, fx fredsstøttende opgaver og opgaver for den civile del af samfundet. Der sker en løbende prioritering af, hvilke opgaver der skal løses, fordi forsvaret ikke har kapacitet og beredskab, bl.a. i form af personel og materiel, til rådighed for alle ovenstående opgaver på samme tid. Deltagelse i en fredsstøttende operation kan betyde, at evnen til at løse andre opgaver påvirkes heraf i den pågældende periode.

65. For så vidt angår artikel 5-opgaver er en række operative enheder fra de 3 værn tilmeldt NATO's 3 typer af styrker:

- De umiddelbare reaktionsstyrker (Immediate Reaction Forces (IRF)) med en reaktionstid i størrelsesordenen 2-7 dage afhængig af værn.
- De hurtige reaktionsstyrker (Rapid Reaction Forces (RRF)) med en reaktionstid i størrelsesordenen 5-20 dage afhængig af værn.
- Hovedforsvarsstyrkerne (Main Defence Forces (MDF)) med en reaktionstid på op til 180 dage.

Forsvarskommandoen har oplyst, at enhedsopdelingen i IRF, RRF, MDF er pålagt af NATO, samt at de nuværen-

de, generelle beredskabsgrader og styrke kategorier er under ændring som følge af NATO-initiativer.

66. Når enhederne ikke er aktiveret i forbindelse med artikel 5-opgaver, kan de anvendes til løsning af de øvrige opgaver, der er anført i forsvarsloven. Det kan være fredsstøttende opgaver uden for NATO's område, som fx operationen i Kosovo.

67. Danmark har endvidere tilmeldt enheder til SHIRBRIG, der udelukkende løser fredsstøttende opgaver, og hvis hovedstyrke har en reaktionstid på 30 dage. De danske styrkebidrag til SHIRBRIG er primært sammensat af fast tjenestegørende personel og personer med en reaktionsstyrkekontrakt (personlig kontrakt med forsvaret, hvor soldaten stiller sig til rådighed for en reaktionsstyrkeenhed, fx Den Danske Internationale Brigade (DIB)), der tillige er designet til DIB. SHIRBRIG vil derfor ikke kunne indsættes i en FN-operation, hvis personel og materiel er aktiveret som reaktionsstyrker i NATO-regi.

FN har desuden etableret et register (UN department of humanitarian affairs register for military and civil defence assets available for international humanitarian emergency assistance, MCDA-registret) over enheder, der kan stilles til rådighed for bl.a. katastrofehjælp. Der er ikke tilknyttet nogen reaktionstid til disse enheder, og FN har ikke rådighed over dem, før der gives accept fra den ansvarlige myndighed. De danske enheder tilmeldt FN udsendes således kun, hvis de ikke har højere prioriterede opgaver.

Forsvarskommandoen har påpeget, at relationerne mellem DIB og SHIRBRIG er omtalt i rapporten fra Styringsgruppen vedrørende Reaktionsstyrker, jf. pkt. 169.

68. En række operative enheder kan tillige anvendes til løsning af nationale opgaver i fredstid, så forsvarets kapacitet udnyttes bedst muligt. Blandt disse opgaver er eksempelvis redningstjeneste, havmiljøovervågning, bekæmpelse af forurening af havmiljøet, ammunitionsrydning, suverænitetsbevarelse gennem overvågning og afvisningsberedskab, assistance til politiet samt Told•Skat, snerydnings-, rednings- og katastrofeberedskab, fiskeriinspektion m.m.

## Skema 1. Styrketilmeldinger og enhedernes øvrige fredstidsopgaver (primo 2002)

	IRF (NATO)	RRF (NATO)	MDF (NATO)	SHIRBRIG/ MCDA (FN)
Hæren:	1 let opklaringseskadron	Den Danske Internationale Brigade Patruljer fra Jægerkorpset 1 elektronisk krigsførelseskompagni Bidrag til Allied Rapid Reaction Corps Military International Battalion	Headquarters Multinational Corps Northeast med korpstroppe <sup>1)</sup> Danske Division Jægerkorpset (undtagen reaktionsstyrkepatruljer) Hærens Operative Kommando, herunder stabs- og føringsenheder, kampgrupper, kampstøtteenheder, logistiske enheder samt lokalforsvarsenheder	1 stabskompagni 1 hovedkvarterkompagni 1 felthospital Kommunikationsstøtte 1 ingeniørkompagni 50 stabsofficerer
Søværnet:	1 korvet 1 STANDARD FLEX skib 1 minelægger (periodevis)	2 inspektionsskibe med helikoptere 1 korvet 4 STANDARD FLEX skibe 2 ubåde <sup>2)</sup> 1 minelægger (periodevis) <sup>3)</sup>	2 inspektionsskibe med helikoptere 3 inspektionsskuttere Søværnets Operative Kommando 2 marinedistrikter 9 STANDARD FLEX skibe 1 korvet 3 minelæggere 4 helikoptere Frømandskorpset 1 mobil base 1 ammunitionstransportskib 1 ubåd <sup>4)</sup>	1 inspektionsskib
Flyvevåbnet:	1 F-16 eskadrille 1 stinger-element <sup>5)</sup> 1 operationsstøtteelement 1 detachmentstøtteelement	1 Gulfstream fly 1 HAWK eskadrille	1 Gulfstream fly 1 Challenger 604 fly Flyvertaktisk Kommando 2 F-16 eskadriller 3 C-130 (transportfly) 1 S-61 helikopter eskadrille 5 HAWK eskadriller 3 kontrol- og varslingsenheder 28 T-17 træningsfly 2 HAWK operationscentre Bidrag til International Airlift Control Element	Medical Evacuation <sup>6)</sup> 1 C-130 (transportfly) 1 S-61 helikopter
<p>Note: Skemaet viser kun de operative enheder, der primo 2002 var tilmeldt internationale styrker.</p> <p><sup>1)</sup> Danske del af Headquarters Multinational Corps Northeast. Udgør 1/3 af den samlede styrke.</p> <p><sup>2)</sup> 1 ubåd tilmeldt kontinuerligt og 1 ubåd tilmeldt periodevis.</p> <p><sup>3)</sup> Samme som nævnt under IRF. Er tilmeldt som RRF, når den ikke er til rådighed som IRF.</p> <p><sup>4)</sup> Tilmeldt som tillægsstyrke.</p> <p><sup>5)</sup> Til luftforsvar af F-16 bidrag.</p> <p><sup>6)</sup> Kun til katastrofehjælp.</p>				

69. **Skema 1** viser, hvilke operative enheder fra de 3 værn der primo 2002 var tilmeldt NATO's styrker og FN's styrker/registre.

Enhedernes grundlæggende opgave er at løse artikel 5-opgaver i samarbejde med NATO, hvis der opstår en trussel eller et angreb mod et medlem af alliancen. De enkelte enheder løser ofte flere opgaver i fredstid, fx fredsstøttende opgaver og opgaver for den civile del af samfundet. Der sker en løbende prioritering af, hvilke opgaver der skal løses, fordi forsvaret ikke har kapacitet og beredskab, bl.a. i form af personel og materiel, til rådighed for alle ovenstående opgaver på samme tid. Deltagelse i en fredsstøttende operation kan betyde, at evnen til at løse andre opgaver påvirkes heraf i den pågældende periode, da det eksempelvis er det samme felthospital, der indgår i DIB og er tilmeldt FN's MCDA-register.

### **C. Udmelding af mål, opgaver og aktiviteter til de operative enheder**

70. Det overordnede princip for forsvarets økonomistyring er mål- og rammestyring. Dette princip fokuserer primært på tilførsel af ressourcer og tager udgangspunkt i finansloven, som angiver de overordnede mål og økonomiske rammer for de enkelte områder. Forsvarskommandoen er omfattet af ordningen om virksomhedsregnskaber i staten og er herigennem pålagt at rapportere om de opnåede resultater inden for den årlige økonomiske ramme.

For at skabe yderligere fokus om statsinstitutionernes resultater er der i de senere år indført mål- og resultatstyring på en række statslige områder. Hensigten med mål- og resultatstyring er gennem systematisk opfølgning at synliggøre effekterne af de bevilligede ressourcer, herunder hvorledes institutionerne har bidraget til at opfylde overordnede politiske mål. Mål- og resultatstyring tager udgangspunkt i de overordnede politiske mål på området og indføres typisk ved hjælp af resultatkontrakter, direktørkontrakter mv.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at mål- og resultatstyring ikke anvendes som styringsprincip mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, men at Forsvarsministeriet fra 2002 på forsøgsbasis har indført resultatkontrakter på enkelte mindre områder inden for ministeriets ressort.

Forsvarskommandoen har oplyst, at man overvejer at udvikle resultatkravene, så de baseres på den operative opgaveformulering, men at forsvarets virksomhedsområde er meget komplekst, samt at den økonomiske styring er under omlægning, så det ikke er realistisk at opnå fuld gennemslagskraft før tidligst i 2005.

#### **a. Den politiske styring**

71. Den overordnede nationale politiske styring af forsvaret sker med udgangspunkt i politiske rammeaftaler (forsvarsforlig), der indgås mellem en række af Folketingets partier. I aftalerne fastlægges de økonomiske og organisatoriske rammer for forsvarets virksomhed for en periode på normalt 4-5 år. I forbindelse med de politiske forhandlinger træffes endvidere beslutning om Danmarks deltagelse i en række internationale korps og styrker, bl.a. reaktionsstyrkerne og SHIRBRIG.

72. Kravene til forsvarets organisation og produktion, som bl.a. udspringer af aftale om forsvarets ordning (forsvarsforliget), fremgår sammen med de økonomiske rammer for forsvarets virksomhed af finanslovens § 12. Det fremgår bl.a., at Forsvarskommandoen afholder nettoudgifter på ca. 15,5 mia. kr. (finansloven 2001), og at virksomheden er opdelt i 4 hovedformål:

- Produktion af styrker til løsning af opgaver i fred, krise og krig
- Nationale opgaver
- Internationale opgaver
- Støttevirksomhed.

73. Rigsrevisionen har gennemgået finanslovene for 2000 og 2001 samt forslag til finansloven for 2002 og konstaterer, at hovedparten af de opstillede krav vedrører organisation og aktiviteter (fx opretholdelse af en operativ kommando for hvert værn, fastsættelse af antallet af beredskabsdøgn for udvalgte enheder mv.). Det fremgår endvidere af forslag til finansloven for 2002, at forsvarets merudgifter til deltagelse i løsning af militære opgaver i FN-, OSCE-, NATO- eller andet relevant regi afholdes inden for forsvarsrammen med et beløb på indtil 616 mio. kr.



(prisniveau 2002). Der er endvidere opstillet et resultatkrav om udsendelse af 940 personer til løsning af fredsstøttende opgaver i 2002.

Rigsrevisionen finder det positivt, at det af anmærkningerne til forslag til finansloven for 2002 fremgår, hvilke enheder der er tilmeldt internationale reaktionsstyrker, idet behovet for informationer om de militære enheder i særlig grad er aktualiseret som følge af tilmeldingen af danske enheder til NATO og FN, samt den omfattende danske deltagelse i internationale fredsstøttende operationer siden 1992.

Efter Rigsrevisionens opfattelse ville det være hensigtsmæssigt, hvis der på overordnet niveau i finanslovens anmærkninger gives oplysninger om resultater og målopfyldelse vedrørende forsvarets operative kapacitet, fx oplysninger om, hvor stor en del af den operative kapacitet der forventes at være parat til indsættelse inden for den fastsatte reaktionstid. Sådanne oplysninger om målopfyldelsen på generelt niveau er fx givet i de britiske Public Service Agreements, jf. pkt. 150.

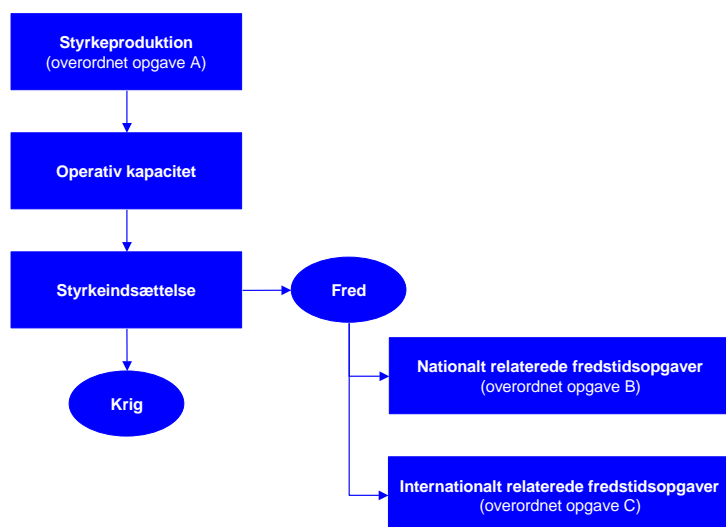
#### **b. Den interne styring**

74. Forsvarets operative virksomhed er opdelt på ansvars-niveauer, hvor hvert niveau forvalter ansvaret under hensyntagen til direktiver mv. fra overordnede myndigheder.

Planlægning og udmøntning af de politiske mål og rammer, der er fastsat i forsvarets lovgrundlag mv., herunder forpligtigelser over for NATO, sker ved hjælp af forsvarets hierarkisk opdelt plankompleks, hvor de detaljerede rammer for løsning af forsvarets opgaver angives.

75. Forsvarskoncepten udgør det overordnede militære grundlag for forsvarets opgaveløsning. Opgaverne beskrives dels ud fra en global rolle, der indebærer dansk engagement i internationale opgaver, dels ud fra en regional rolle, primært knyttet til forsvaret af Danmark samt løsnin-gen af nationale fredstidsopgaver.

Figur 1. Forsvarets overordnede produktion



76. Katalog over forsvarets opgaver (KAFO) er forsvarets overordnede produktkatalog, som, jf. KAFO af 9. januar 1998, opdeler forsvarets opgaver i 3 overordnede opgaver, betegnet A, B og C, som illustreret ved figur 1.

Med KAFO opstilles en overordnet målstruktur for opgaveløsningen. Strukturen indeholder krav, vilkår (prioritering) og kriterier. Udmøntningen af krav, vilkår og kriterier sker i Forsvarskommandoens årsprogram.

Med udgangspunkt i den ny forsvarslov er der, med virkning fra 2001, udformet et nyt KAFO for at tilvejebringe et grundlag for, at omkostninger ved forsvarets aktiviteter kan henføres til opgaver og slutprodukter. Opgaverne nedbrydes i hovedopgaver og delopgaver, så en delopgave kan spores gennem hele komplekset fra de på niveau III udarbejdede aktivitetsbeskrivelser og produktionsplaner til forsvarsloven. Det ny KAFO inddeler forsvarets opgaver i 6 overordnede opgaver, hvoraf de 5 første vedrører egentlig styrkeindsættelse i overensstemmelse med forsvarslovens § 3-7, jf. pkt. 59. Den 6. overordnede opgave omfatter opretholdelse af indsættelsesevnen for den ikke indsatte del af den operative kapacitet. Denne opgave er en følge af, at forsvaret skal råde over styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet til løsning af de pålagte opgaver.

I KAFO angives alene overordnede krav til opgaveløsningen i form af en beskrivelse af opgavens formål og ge-

nerelle kvalitative krav, men ingen prioritering eller kvantitative målangivelser.

77. Forsvarskommandoens 6-års plan beskriver de generelle opgaver og forventede udviklingstendenser inden for de 3 værn. Planen indeholder desuden en prioritering af opgaverne på hovedopgaveniveau.

De detaljerede retningslinjer for opgaveløsningen i forhold til styrkeproduktionen (overordnet opgave A) fastlægges i 6-års direktiver. For så vidt angår styrkeindsættelse (overordnet opgave B og C) konkretiseres opgaveløsningen i hoved- og delopgaver, som detailbeskrives i Forsvarskommandoens Styrkeindsættelsesplan (del af 6-års planen) og Årsprogram.

78. Forsvarskommandoens årsprogram følger 6-års planens opdeling og indeholder opgaveanvisninger fra Forsvarskommandoen til niveau II-myndighederne. Gennem årsprogrammet tildeles kapacitet og ressourcer til løsning af forsvarets opgaver, herunder opretholdelse af beredskabet samt tilpasning af strukturer, kapacitet og lagerbeholdninger. I årsprogrammet opstilles desuden retningslinjer for kontrolvirksomheden.

79. I de værnspecifikke handlingsprogrammer operationaliseres opgaveanvisningerne fra niveau II til niveau III ved hjælp af aktivitetsplaner og produktionsmål, der udgør grundlaget for udarbejdelsen af aktivitetsbeskrivelser og produktionsplaner på niveau III og lavere ansvarsniveauer, hvor de operative enheder som skibe, kampfly og bataljoner er placeret.

80. Udmøntningen af opgaveanvisningerne sker desuden ved hjælp af opstillingsgrundlag udarbejdet på niveau II. Opstillingsgrundlagene udstikker de detaljerede retningslinjer for fx personel, uddannelse og materiel for den enkelte enhed.

81. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke foretages opgaveanvisninger eller stilles resultatkrav fra Forsvarsministeriet til Forsvarskommandoen og underordnede niveauer.

Opgaveanvisningen fra Forsvarskommandoen foretages med udgangspunkt i forsvarsloven, og gennemgangen af forswarets overordnede planlægningsstruktur har vist, at der er god sammenhæng mellem de forskellige led i strukturen. Det er således muligt entydigt at identificere, hvilken overordnet opgave de enkelte delopgaver og aktiviteter knytter sig til, samt de pålagte opgavers prioritet.

I forbindelse med udmelding af opgaver og aktiviteter fra overordnede myndigheder til de operative enheder viste undersøgelsen, at det ikke anføres, hvilken målopfyldelse der forventes inden for de enkelte prioriterede opgaver. Rigsrevisionen finder, at dette forhold vanskeliggør en dækkende opgørelse af målopfyldelse i relation til de enkelte opgaver og aktiviteter internt i forsvaret.

Forsvaret foretager detaljerede opgaveanvisninger for løsning af artikel 5-opgaver, mens der ikke i samme grad foretages opgaveanvisninger for indsættelse af danske styrkebidrag i fredsstøttende operationer.

Forsvarskommandoen bemærker, at der i forbindelse med planlægning i relation til traditionelle artikel 5-opgaver opretholdes et beredskab for fredsstøttende opgaver.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen har noteret sig, at forsvaret, bl.a. på baggrund af politiske beslutninger har gennemført en række organisatoriske tiltag for at styrke mulighederne for dansk deltagelse i internationale operationer, og at den nuværende sikkerhedspolitiske udvikling tillader en prioritering af ressourcerne, så forberedelse af det direkte forsvar af dansk territorium tillægges relativt mindre betydning, til fordel for bidrag til NATO's reaktionsstyrker samt deltagelse i internationale operationer.

Rigsrevisionen finder det positivt, at det af anmærkningerne til forslag til finansloven for 2002 fremgår, hvilke enheder der er tilmeldt internationale reaktionsstyrker, idet behovet for informationer om de militære enheder i særlig grad er aktualiseret som følge af tilmeldingen af danske enheder til NATO og FN, samt den omfattende danske deltagelse i internationale fredsstøttende operationer siden 1992.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hovedparten af de opstillede krav i finanslovens anmærkninger vedrører organisation og aktiviteter, men at der ikke i finanslovens anmærkninger på overordnet niveau gives oplysninger om resultater og målopfyldelse vedrørende forsvarets operative kapacitet.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at mål- og resultatstyring ikke anvendes som styringsprincip mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, men at Forsvarsministeriet fra 2002 på forsøgsbasis har indført resultatkontrakter på enkelte mindre områder inden for ministeriets ressort.

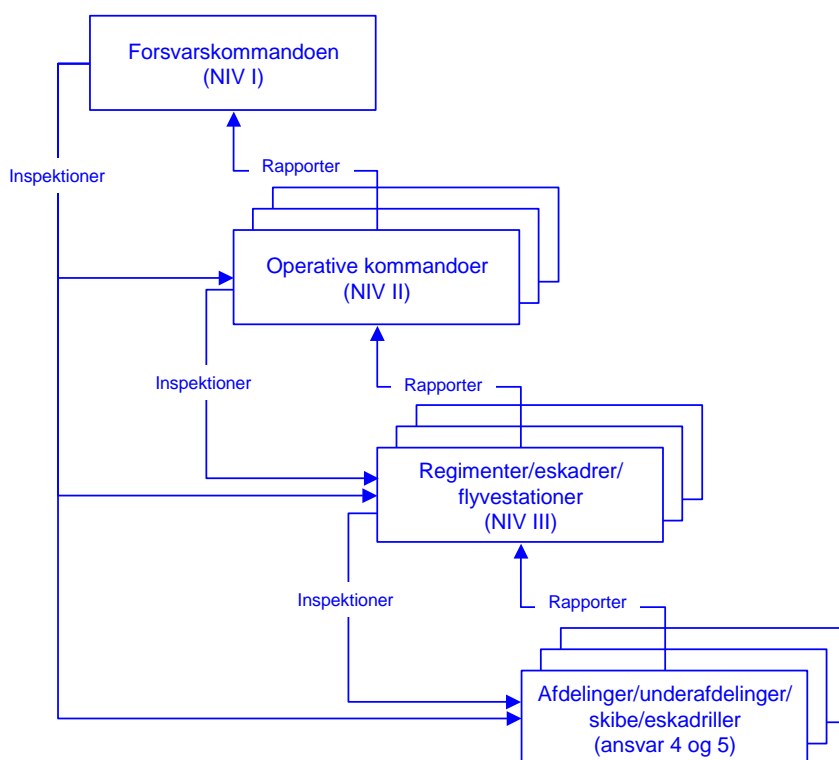
Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at forsvaret foretager detaljerede opgaveanvisninger for løsning af artikel 5-opgaver, men at der ikke i samme grad foretages opgaveanvisninger for indsættelse af danske styrkebidrag i fredsstøttende operationer.

#### **IV. Forsvarets egne informationer om mål- opfyldelse vedrørende operativ kapacitet**

82. Målformuleringen og udmeldingen af krav til opgaveløsningen i forsvaret, jf. kap. III, udgør grundlaget for opfølgning på og evaluering af forsvarets virksomhed. De væsentligste procedurer og dokumenter i relation til opfølgning og evaluering vedrørende den operative kapacitet vil blive gennemgået i dette kapitel.

83. Forsvarskommandoen (niveau I), der har det overordnede ansvar for styrkeproduktionen og den operative del af styrkeindsættelsen, har udarbejdet regler for intern kontrol i forsvaret, jf. Forsvarskommandoens direktiv om kontrol i forsvaret (FKODIR LE.121-4). Reglerne har til formål at fastlægge de generelle retningslinjer for inspektions- og rapporteringsvirksomheden inden for forsvaret, herunder forhold vedrørende ansvar, anvendelse og tilrettelæggelse. Principperne for kontrol i forsvaret er fastlagt i Forsvarskommandoens kontrolkoncept fra juni 2000, der indgår som et delprojekt i DeMap, jf. pkt. 171. Kontrolkoncepten afspejler såvel gældende som fremtidige styringsprocedurer og -værktøjer, herunder informationsteknologiske systemer.

Figur 2. Informationsstrømme om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet



84. Opfølgning på aktiviteter og produktion i forsvaret, der fremgår af **figur 2**, bygger på princippet om, at hvert niveau i organisationen udfører inspektioner ved underordnede niveauer samt rapporterer og står til ansvar over for det overordnede niveau.

Kontrol af forsvarets produktion gennemføres i forbindelse med, at overordnede myndigheder inspicerer og dermed kontrollerer underordnede myndigheder. Forsvarets rapporteringsvirksomhed, hvor en enhed/myndighed rapporterer om gennemførte aktiviteter, er væsentlig i relation til den løbende opfølgning og orientering af overordnede myndigheder. Rigsrevisionen betragter dog ikke rapportering som egentlig kontrol, idet der er tale om vurdering af egne resultater.

Niveau II udgøres bl.a. af de operative kommandoer (Hærens Operative Kommando, Søværnets Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando), der er direkte underlagt Forsvarskommandoen. Under de operative kommandoer finder man niveau III bestående af eksempelvis regimentter og brigader, eskadrer og flyvestationer. Den direkte produktion af operativ kapacitet og den operative opgaveløs-

ning foregår på de laveste hierarkiske niveauer, betegnet ansvar 4 og 5, der består af eksempelvis hærens afdelinger og underafdelinger, søværnets skibe og flyvevåbnets eskadriller. Cheferne på alle niveauer har ansvar for tilrettelæggelse og gennemførelse af inspektion ved underordnede niveauer og for rapportering til overordnede niveauer, herunder fastlæggelse af emne, omfang og hyppighed.

## **A. De operative kommandoers informationer om operativ kapacitet**

### **a. Rapportering fra underordnede myndigheder**

85. De operative kommandoer fører gennem underlagte chefers rapportering tilsyn med, at styrkeproduktionen og øvrige aktiviteter gennemføres i henhold til de årlige handlingsprogrammer, jf. pkt. 79.

De operative kommandoer har pålagt underordnede myndigheder løbende at rapportere om driftsvirksomheden, bl.a. om gennemførte aktiviteter og status vedrørende operativ kapacitet. Krav til og omfang af underordnede myndigheders rapportering fremgår af rapporteringsplaner, bestemmelser for de operative kommandoers kontrolvirksomhed samt de 3 værns årlige handlingsprogrammer.

86. Søværnets Operative Kommando har pålagt alle underliggende operative enheder at rapportere om deres operative status minimum en gang om måneden samt ved væsentlige ændringer i status. Rapporteringen har til formål løbende at holde relevante myndigheder informeret om mangler vedrørende materiel, mandskab og uddannelse i forhold til pålagte krav. Herudover rapporterer chefen for enheden om sin samlede vurdering af enhedens evne til at løse pålagte krigs- og fredstidsopgaver samt enhedens tilstand og operative status generelt.

Informationerne indtastes hos Søværnets Operative Kommando i en database, der opdateres dagligt, og anvendes i forbindelse med daglige situationsbriefinger i Søværnets Operative Kommando. Endvidere danner informationerne grundlag for søværnets rapport om reaktionsstyrkerne, jf. pkt. 100, og data rapporteres månedligt til Forsvarskommandoen.

Vurderingen af enhedens operative status foretages ud fra et karaktersystem med 5 karakterer, der angiver, om

enheden kan løse pålagte opgaver i henhold til fastlagte krav, eller om der er begrænsninger i forhold til evnen til at løse henholdsvis krigs- og fredstidsopgaver.

87. Rapporteringen giver søværnet relevant og aktuel information om de operative enheders evne til at løse henholdsvis krigs- og fredstidsopgaver.

Rigsrevisionens undersøgelse viste dog, at overordnede myndigheder ikke systematisk kontrollerer oplysningerne i rapporten i forbindelse med inspektioner, herunder vurderer, hvorvidt skibets angivelse af parathedstatus er i overensstemmelse med den status, inspektionsholdet bedømmer skibet til at have.

88. I flyvevåbnet indsamles løbende informationer om status for operativ kapacitet til brug for den daglige drift, herunder driften af afvisningsberedskabet. Informationerne omfatter bl.a. funktionsdygtigheden af materiel, den aktuelle bemanning mv. ved radarstationer, flyvestationer og eskadriller. Flyvertaktisk Kommando fremsender dagligt en statusoversigt over rådige kampfly og piloter til Forsvarskommandoen.

89. På hærens område består en stor del af enhederne i hovedforsvarsstyrken af mobiliseringsenheder, der ikke er aktiveret i fredstid. Der udarbejdes uddannelsesrapporter for alle værnepligtsenhederne, når de afslutter deres uddannelses- og træningsforløb. Dele af værnepligtsenheden vil efterfølgende indgå kontrakt med forsvaret om fx at overgå til enheder tilmeldt reaktionsstyrkerne, mens hovedparten af værnepligtsenheden overgår til mobiliseringsenheder. Hærens Operative Kommando foretager ikke løbende evalueringer af mobiliseringsenhedernes rådighed over personel og materiel, og der gennemføres derfor ikke systematiske evalueringer af den operative kapacitet for enheder i hovedforsvarsstyrken.

90. Undersøgelsen har vist, at de operative kommandoer er i besiddelse af informationer om målopfyldelse i relation til de operative enheders kapacitet fx materiel, personel- og uddannelsesmæssige forhold, men at rapporteringen fra underliggende myndigheder ikke gennemføres ensartet og systematisk.



Rigsrevisionen undersøgelse har endvidere vist, at rapporteringen om reaktionsstyrkerne tager udgangspunkt i rapportering fra de enkelte enheder, der er tilmeldt reaktionsstyrkerne. De underordnede myndigheder bidrager således direkte til de operative kommandoers udarbejdelse af rapportering til Forsvarskommandoen, hvilket sikrer mulighed for at identificere problemer og mangler ved de enkelte enheder.

#### **b. De operative kommandoers inspektionsvirksomhed**

91. På baggrund af Forsvarskommandoens bestemmelser vedrørende kontrolvirksomheden fastlægger de operative kommandoer omfanget af inspektioner. Formålet med inspektionerne er bl.a. at kontrollere enhedernes evne til at løse de pålagte operative opgaver.

## Skema 2. Inspektionstyper vedrørende kontrol og vurdering af den operative virksomhed

Betegnelse	Ansvarlig for gennemførelse	Deltagere	Inspicerede forhold
----- Hæren -----			
Helhedsinspektion.	Chefen for Hærens Operative Kommando.	Inspektionshold sammensat af personel fra Hærens Operative Kommando.	Alle enhedens opgaver (operative og administrative), jf. Hærens Operative Kommandos handlingsprogram.
Delinspektion.	Cheferne for Hærens Operative Kommando, Danske Division eller tjenestegrensinspektørerne.	Inspektionshold sammensat af personel fra Hærens Operative Kommando, Danske Division eller hærens tjenestegrensskoler.	Forløbskontrol (kontrol af processen) eller resultatkontrol (kontrol af produktet i relation til opstillede mål) af delområder vedrørende den operative virksomhed ved en enhed eller myndighed.
Operational Evaluation (OPEVAL).	Chefen for Danske Division og en repræsentant fra SHAPE.	Inspektionshold sammensat af personel fra Danske Division, eventuelt med deltagelse af NATO-observatører.	Krigsbrugbarheden af krigsstyrkens afdelinger (bataljoner og artilleri-afdelinger).
----- Søværnet -----			
Helhedsinspektion.	Chefen for Søværnets Operative Kommando.	Inspektionshold sammensat af personel fra Søværnets Operative Kommando samt specialtjenesteinspektørernes stab.	Skibets samlede virke (operativt og administrativt).
Delinspektion.	Chefen for Søværnets Operative Kommando og/eller specialtjenesteinspektørerne.	Inspektionshold sammensat af personel fra Søværnets Operative Kommando og/eller specialtjenesteinspektørernes stab.	Vurdering af et eller flere afgrænsede enkeltområder ved en enhed.
----- Flyvevåbnet -----			
Tactical Evaluation (TACEVAL).	SACEUR (NATO).	Inspektionshold sammensat af personel fra andre NATO-landes flyvevåben samt danske observatører.	TACEVAL-programmet består bl.a. af operational evaluation (OPEVAL) og operational assessment (OPASSESS), hvor enhedens integrerede evne til at løse bl.a. operative, logistiske og overlevelsesmæssige artikel 5-opgaver vurderes.

92. **Skema 2** viser de inspektionsformer, de 3 værn anvender i forbindelse med kontrol af den operative virksomhed. Inspektionerne omfatter nationale og NATO-inspektioner.

Opfølgningen på konstaterede forhold påhviler de operative kommandoer og de inspicerede enheder. Inspekti-

onsrapporterne tilgår Forsvarskommandoen, der gennemgår disse.

93. De operative kommandoer anvender kun i begrænset omfang eksterne inspektører, og den hyppigste inspektionsform er således interne inspektioner.

Vedrørende brug af eksterne inspektører har Forsvarskommandoen oplyst, at udenlandske inspektører anvendes i forbindelse med den internationale inspektionsvirksomhed, bl.a. TACEVAL og OPEVAL. Det vurderes ikke praktisk gennemførligt og ej heller økonomisk realistisk at anmode andre nationers militære eksperter om deltagelse i den nationale inspektionsvirksomhed. Forsvarskommandoen bemærker endvidere, at man, af hensyn til praktiske forhold og rådige ressourcer, ikke altid gennemfører fuldstændige inspektioner. I stedet udpeges særlige områder af interesse med henblik på gennemførelsen af en delinspektion. Såfremt delinspektionen afdækker et behov for yderligere kontrolvirksomhed, gennemføres denne inden for en aftalt periode.

94. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at man i nogle tilfælde inspicerer enhedens evne til at løse pålagte operative opgaver, og i andre tilfælde kun et udsnit heraf. Fx fokuserer OPEVAL for flyvevåbnet på evnen til samlet set at løse pålagte operative opgaver, mens hærens og søværnets delinspektioner er rettet mod evnen til at løse dele af de pålagte operative opgaver. Hertil kommer, at helhedsinspektioner på hærens og søværnets område omfatter såvel operative som forvaltningsmæssige forhold. I flyvevåbnet omfatter helhedsinspektionerne udelukkende forvaltningsmæssige forhold.

95. Endvidere viste Rigsrevisionens undersøgelse, at der ikke altid anvendes kontrolskemaer i forbindelse med inspektioner, samt at der er store forskelle i detaljeringsgraden af de anvendte skemaer, bl.a. i forhold til hvilke krav kontrolskemaerne stiller til den enkelte inspektørs kendskab til og erfaring med det område, der inspiceres. Rigsrevisionen fandt endvidere, at der er stor variation, inspektionstyperne imellem, i forhold til inspektørernes mulighed for individuelle skøn ved bedømmelse.

Forsvarskommandoen har hertil bemærket, at spørgsmål og kontrolskemaer udvikles for at tilpasse den enkelte inspektion præcist til den aktuelle enhed, der skal inspiceres, ligesom valg af metode kan variere. Dette vil naturligt føre til forskelle i detaljeringsgraden af de anvendte kontrolskemaer.

96. Generelt finder Rigsrevisionen, at inspektioner er hensigtsmæssige, især hvis inspektioner tillige anvendes til at kontrollere enhedens egne rapporter om evnen til at løse de pålagte opgaver.

Rigsrevisionen finder, at brugen af eksterne inspektører/observatører styrker troværdigheden væsentligt, idet der derved tilvejebringes uafhængige eksperter vurderinger af den faglige kvalitet i enhedernes løsning af de pålagte opgaver. Rigsrevisionen finder bl.a. på denne baggrund, at NATO's koncept for OPEVAL af operative enheder på hensigtsmæssig vis bidrager til at skabe et dækkende billede af den enkelte enheds samlede evne til at løse de pålagte opgaver. Denne inspektionsform er dog forholdsvis ressourcekrævende at gennemføre.

Anvendelse af kontrolskemaer vil desuden bidrage til at sikre, at alle relevante forhold tages i betragtning, og at inspektioner bliver sammenlignelige over tid og mellem ens enheder. Vejledninger i tilknytning hertil sikrer desuden en vis ensartethed i de subjektive bedømmelser, der er en nødvendig del af inspektionsvirksomheden.

97. Rigsrevisionen har undersøgt omfanget af de operative kommandoers inspektionsvirksomhed i perioden 1996-2000 for de enheder, der var operative i 2000. På hærens og flyvevåbnets område har Rigsrevisionen undersøgt omfanget af OPEVAL-inspektioner, og på søværnets område har undersøgelsen omfattet helhedsinspektioner. Undersøgelsen viste, at nogle enheder har været inspiceret hyppigere end hvert 3. år, der er kravet, mens nogle enheder ikke har været inspiceret i den 5-årige periode. På søværnets område overholdt ca. 20 % af enhederne målsætningen om en inspektionscyklus på 3 år, mens 44 % af enhederne på flyvevåbnets område overholdt målsætningen. Den fastsatte inspektionscyklus på søværnets område tager ikke højde for, at enhedernes status, herunder reaktionstid, ændres hvert halve år som led i rotationen mellem umiddelbare re-

aktionsstyrker, hurtige reaktionsstyrker og hovedforsvarsstyrker. Dette betyder, at inspektionen af en given enhed har en begrænset gyldighed, idet rotationen betyder væsentlige ændringer i enhedens operative kapacitet på grund af omfordeling af personel og materiel til fordel for enhederne med den korteste reaktionstid.

Rigsrevisionen kan konstatere, at forsvaret kun i begrænset omfang lever op til egne mål om en inspektionscyklus på 3 år, selv for højt prioriterede enheder. Således er inspektionsvirksomheden primært koncentreret om en mindre del af enhederne, og et stort antal enheder er ikke inspiceret i perioden. På søværnets område har 57 % af enhederne ikke gennemgået en helhedsinspektion de seneste 5 år, heraf enheder der indgår i NATO-styrker.

Forsvarskommandoen har bemærket, at visse enheder af flyvevåbnet har været afmeldt OPEVAL i en længere periode grundet implementering af F-16 Mid-Life-Update (MLU), samt DEHAWK-projektet. Alle flyvevåbnets operative enheder forventes at genoptage OPEVAL/OPAS-SESS fra foråret 2003.

98. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er store værnsvisse forskelle med hensyn til metode, omfang og detaljeringsgrad ved inspektionernes udførelse.

Ved hovedparten af inspektionerne anvendes inspektionshold sammensat af personel, der ikke er tilknyttet enheden på inspektionstidspunktet, herunder i visse tilfælde inspektører/observatører fra andre NATO-lande, primært i forbindelse med NATO-inspektioner af flyvevåbnet.

Forsvarskommandoen har bemærket, at værnsvisse forskelle i udførelsen af inspektionsvirksomheden naturligt relaterer sig til forskelle i tjenestens karakter, enhedernes sammensætning og besluttet beredskabsniveau.

## **B. Forsvarskommandoens informationer om operativ kapacitet**

99. De operative kommandoer redegør over for Forsvarskommandoen for underordnede myndigheders gennemførte aktiviteter samt status for enheder tilmeldt forsvarets reaktionsstyrker. Emne, omfang og hyppighed af rapporteringen fastlægges af Forsvarskommandoen og fremgår bl.a. af Forsvarskommandoens Årsprogram.

### **a. De operative kommandoers rapportering om reaktionsstyrkerne**

100. Forsvarskommandoen modtager kvartalsvis en rapport fra de operative kommandoer om status vedrørende personel, materiel og uddannelse for enheder tilmeldt reaktionsstyrkerne og SHIRBRIG. Denne rapport anvendes som grundlag for kvartalsvis at rapportere herom til Forsvarsministeriet. Rapporteringen om reaktionsstyrker blev iværksat den 1. marts 2000.

Formålet med rapporterne om reaktionsstyrkerne er at give et overblik over de tilmeldte enheders evne til inden for den pålagte reaktionstid at løse artikel 5-opgaver. Der rapporteres endvidere om SHIRBRIG's evne til inden for reaktionstiden at være parat til udsendelse inden for rammerne af en FN-ledet fredsstøttende operation.

Rapporterne indeholder enhedernes vurdering af, om materiel-, personel- og uddannelsesmæssige mangler har "afgørende" eller "ikke-afgørende" betydning for evnen til at være parat til udsendelse inden for reaktionstiden. Rapporteringen tager udgangspunkt i rapporter fra de enkelte enheder, hvilket sikrer mulighed for at identificere problemer og mangler ved de enkelte enheder.

101. Rigsrevisionen finder, at rapporterne om reaktionsstyrkerne er et hensigtsmæssigt værktøj til at danne sig et overblik over den enkelte enheds mulighed for at være parat til udsendelse inden for reaktionstiden. Rapporterne er enkle og overskuelige, og enhedernes vurderinger af indsættelsesevnen indgår i rapporterne sammen med overordnede myndigheders vurdering.

Forsvarskommandoen opdateres via rapporten kvartalsvis om status for reaktionsstyrkerne. Hurtig information om mangler er en forudsætning for at kunne iværksætte udbedring af disse og derved sikre evnen til at være parat til udsendelse inden for reaktionstiden. Dette vurderes i særlig grad at vedrøre enheder med kort reaktionstid, hvor afgørende ændringer i ressourcer mv. kan føre til en revurdering af enhedens status.

Det er dog ikke muligt ud fra rapporteringen om de operative enheders status som reaktionsstyrker at danne sig et samlet overblik over, hvor mange af de pågældende enheder der kan udsendes på samme tid. Hver enhed bliver vurderet individuelt, og i tilfælde af en mangel, der er af-

gørende for indsættelsesevnen, kan overordnede myndigheder tage stilling til, om manglen kan inddækkes ved en ændret fordeling af materiel og mandskab inden for eget ansvarsområde. Dette vil i givet fald føre til, at den enkelte enhed får en højere parathedstatus, dog uden at manglen samlet set bliver fjernet. Generelt gælder det således, at overordnede niveauer har mulighed for at give deres vurdering af enhedernes evne til at overholde kravene til reaktionstid på baggrund af en omfordeling af de ressourcer, der samlet er til rådighed på det pågældende niveau.

Rigsrevisionen bemærker, at rapporteringen i visse tilfælde er baseret på forudsætninger om tilførsel af materiel og personel fra andre enheder.

102. Via rapportering om status for reaktionsstyrkerne får Forsvarskommandoen kvartalsvis information om evnen til at løse artikel 5-opgaver for enheder tilmeldt reaktionsstyrkerne.

Forsvarskommandoen modtager ikke i det daglige informationer om de operative enheders status, herunder evnen til at løse fredsstøttende opgaver. Forsvarskommandoen modtager dog, ud over rapporteringen om reaktionsstyrkerne, kvartalsvis en rapport fra Søværnets Operative Kommando vedrørende den operative status for søværnets enheder og dagligt en rapport fra Flyvertaktisk Kommando vedrørende antallet af operative kampfly og antallet af piloter til rådighed.

Forsvarskommandoen har hertil bemærket, at man såfremt hensynet til fortrolighed under den politiske behandling tillader det, har mulighed for at indhente information om enhedernes løbende status ved kontakt med de pågældende enheder.

#### **b. De operative kommandoers driftsstatusrapportering**

103. De operative kommandoer fremsender halvårligt driftsstatusrapporter til Forsvarskommandoen, bl.a. for at orientere om gennemførte aktiviteter. Driftsstatusrapporterne udarbejdes af de operative kommandoer og er opbygget ens for de 3 værn med 8 separate rapporter, herunder rapportering vedrørende den operative virksomhed.

Rapportering vedrørende den operative virksomhed omfatter vurderinger og bedømmelser af hver operativ del-

opgave, fx farvandsovervågning. På baggrund heraf foretages der en sammenfattende vurdering og bedømmelse af den operative virksomhed inden for de operative kommandoers ansvarsområder.

Informationerne i driftsstatusrapporterne danner grundlag for Forsvarskommandoens redegørelse for gennemførte aktiviteter i virksomhedsregnskabet.

104. Driftsstatusrapporterne er opbygget stringent, idet vurdering og bedømmelse entydigt tager udgangspunkt i de krav, der er stillet til de enkelte enheder i handlingsprogrammerne.

Ved gennemgang af de 3 værns rapporter vedrørende den operative virksomhed har Rigsrevisionen konstateret, at der er store værnsvisse forskelle med hensyn til omfang og detaljeringsgrad i beskrivelsen af de gennemførte aktiviteter, særligt for de operative enheder der er tilmeldt reaktionsstyrkerne. Fx tager flyvevåbnet udgangspunkt i de enkelte enheder, mens hæren og søværnet fortrinsvis anvender aggregerede beskrivelser af opgaveløsningen.

Flyvevåbnets bedømmelse af de enkelte enheders gennemførte aktiviteter tilvejebringer fyldestgørende informationer om, hvilke operative enheder der har været til rådighed i den forudgående periode, mens hærens og søværnets anvendelse af aggregerede beskrivelser ikke muliggør en vurdering af de enkelte enheders målopfyldelse og dermed omfanget af konstaterede problemer. Disse forhold forstærkes af, at den samlede bedømmelse af den operative virksomhed ved alle 3 værn sker på baggrund af en opsummering af bedømmelsen af delopgaverne.

105. Rigsrevisionen bemærker, at det ved den samlede bedømmelse af den operative virksomhed ikke er muligt at fastslå, hvilken vægt de enkelte delopgaver tillægges. Dette skyldes, at der ikke er fastsat retningslinjer for, hvordan karaktererne på de enkelte delopgaver aggregeres til den samlede karakter pr. hovedopgave.

Driftsstatusrapporterne indeholder informationer om gennemførte aktiviteter, men det fremgår ikke af rapporterne, hvad der udgør det faktuelle grundlag for informationerne fx operationsrapporter, statusrapporter, beredskabsrapporter mv.



Rigsrevisionen bemærker, at driftsstatusrapporterne ikke indeholder informationer om målopfyldelse i relation til de operative enheders kapacitet.

106. Den samlede bedømmelse af gennemførte aktiviteter i driftsstatusrapporterne udtrykkes ved karaktererne:

- ”Særdeles tilfredsstillende” betegner det på alle områder gode og sikre standpunkt.
- ”Meget tilfredsstillende” betegner det på flere væsentlige områder usædvanligt gode og sikre standpunkt, der tillige på øvrige områder opfylder de stillede krav.
- ”Tilfredsstillende” betegner det gode og sikre standpunkt, der på alle væsentlige områder opfylder de stillede krav.
- ”Ret tilfredsstillende” betegner det jævne gode standpunkt, der dog på enkelte væsentlige områder ikke opfylder de stillede krav.
- ”Mindre tilfredsstillende” betegner det mangelfulde standpunkt, der på adskillige væsentlige områder ikke opfylder de stillede krav.
- ”Ikke tilfredsstillende” betegner det helt uantagelige standpunkt.

107. Rigsrevisionen finder ikke, at bedømmelsesskalaen er helt hensigtsmæssig i forhold til bedømmelse af forsvarrets operative virksomhed. De 2 bedste karakterer kan være udtryk for en overopfyldelse i forhold til de stillede krav til kvalitet mv. Desuden fremgår det ikke klart, hvilke krav til kvalitet mv. der skal være opfyldt for at opnå en given karakter. Rigsrevisionen finder det endvidere misvisende, når forsaret anvender betegnelsen ret tilfredsstillende om en vurdering, der ligger under middel. Desuden finder Rigsrevisionen, at skalaen kan give anledning til misforståelser, når den anvendes eksternt, fx i Forsvarskommandoenes virksomhedsregnskab.

108. Forsvarskommandoen har anført, at man har gode erfaringer med anvendelsen af bedømmelsesskalaen med 6 karakterer i forbindelse med inspektioner. Man har i en pe-

riode afprøvet en indarbejdelse af et ressourceperspektiv i definitionerne til de enkelte karakterer, og på denne baggrund overvejer man en ajourføring af definitionerne.

Forsvarskommandoen har desuden bemærket, at det ville være rationelt, hvis man i højere grad direkte kunne anvende indrapporterede data om status for enhederne i ekstern og intern rapportering. Sådant information vil dog eventuelt skulle suppleres med yderligere information, der tilvejebringes ved et samarbejde mellem Forsvarskommandoen og de underordnede myndigheder, da der kan være forhold, som den rapporterende enhed ikke har kendskab til.

### **c. Forsvarskommandoens inspektionsvirksomhed**

109. Forsvarskommandoen har mulighed for at gennemføre inspektioner ved alle underordnede myndigheder. Temaet for Forsvarskommandoens inspektionsvirksomhed varierer fra år til år, og inspektionerne kan omfatte alle 3 værn og alle ansvarsniveauer.

110. Inden for de seneste 5 år har Forsvarskommandoen gennemført en inspektionsrække vedrørende de operative enheders evne til at løse pålagte opgaver, herunder at kunne opfylde reaktionstiden. Der blev gennemført inspektioner ved alle enheder, der opstiller bidrag til reaktionsstyrker. Dette mundede bl.a. ud i, at de operative kommandoer fra marts 2000 blev pålagt at foretage en løbende rapportering til Forsvarskommandoen om status for enheder tilmeldt reaktionsstyrkerne, jf. pkt. 100.

111. På baggrund af en gennemgang af forswarets inspektionsrapporter samt på baggrund af Rigsrevisionens observationer i forbindelse med undersøgelsen kan det konstateres, at de fastsatte krav til operativ kapacitet ikke altid er opfyldt.

Forsvarskommandoen har bemærket, at man i styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrker, jf. pkt. 169, har peget på forbedringer som følge af temainspektionerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der, bl.a. som følge af temainspektionerne, er blevet sat fokus på at tilvejebringe information om status for enheder tilmeldt reaktionsstyrkerne. Rigsrevisionen finder det endvidere til-

fredsstillende, at Forsvarskommandoen fortsat følger op på de forhold, der blev påpeget i inspektionsrapporterne.

### **C. Forsvarsministeriets informationer om operativ kapacitet**

112. Forsvarsministeriet modtager kvartalsvis en rapport fra Forsvarskommandoen om operativ status for de enheder, der er tilmeldt NATO's reaktionsstyrker og SHIR-BRIG. Rapporten til Forsvarsministeriet indeholder Forsvarskommandoens vurdering af, om den enkelte enhed kan være parat til udsendelse til løsning af krigsopgaver inden for reaktionstiden.

Ud fra rapporten er det muligt for Forsvarsministeriet i nogen grad at sætte fokus på konstaterede problemer, men ikke i detaljer på problemernes omfang og løsning. Dette skyldes, at rapporten udelukkende angiver, om der er en afgørende mangel, eksempelvis en mangel på personelområdet, men ikke hvilken konkret personalkategori der er tale om, samt hvilke tidsmæssige og økonomiske ressourcer en udbedring af manglen vil fordrer, jf. i øvrigt pkt. 101.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet ikke løbende modtager rapporter om den operative status for forsvarrets enheder som helhed, men at der alene rapporteres vedrørende reaktionsstyrkerne.

Forsvarsministeriet har bemærket, at forsvarschefen bærer det overordnede ansvar for styrkernes uddannelse og opstilling, og at ministeriet som følge heraf ikke har haft behov for løbende detaljerede rapporter om enhedernes operative status.

113. Forsvarskommandoen er pålagt at rapportere om målopfyldelsen i virksomhedsregnskabet, og endvidere skal tilsvarende oplysninger indgå i finanslovens anmærkninger. I Forsvarskommandoens virksomhedsregnskab følges der bl.a. op på de resultatkrav, der fremgår af finanslovens anmærkninger. Som det fremgår af pkt. 73, gives der ikke oplysninger om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet i finanslovens anmærkninger, og der rapporteres ikke herom. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at Forsvarskommandoens virksomhedsregnskab ikke indeholder oplysninger om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet, herunder hvor stor en andel af enhederne der er operative,

og hvorvidt de vurderes at være i stand til inden for reaktionstiden at løse en given krigs- eller fredstidsopgave.

Søværnets angivelse af operative enheder dækker eksempelvis alle søværnets enheder, uanset om enhederne vurderes at kunne være operative inden for reaktionstiden. På hærens område fremgår det eksempelvis, at man organisatorisk råder over en brigade, men ikke hvorvidt brigaden er bemandet og trænet, samt i hvilket omfang den råder over det materiel, der er forudsat for, at den kan løse de pålagte opgaver.

114. Rigsrevisionen finder, at fastsættelse af krav til og rapportering om forsvarets målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet ville styrke mulighederne for at vurdere, i hvilket omfang forsvaret har realiseret de generelle politiske hensigter i forsvarsforliget, jf. pkt. 45, og give et bedre grundlag for generelt at bedømme forsvarets målopfyldelse.

Rigsrevisionen finder desuden, at der – med udgangspunkt i allerede eksisterende informationer om operativ kapacitet – med fordel kan gennemføres en rationalisering af forsvarets principper og procedurer for registrering, inspektion og rapportering vedrørende de operative enheders målopfyldelse, så disse opgaver kan gennemføres mere ensartet og systematisk. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der, jf. pkt. 175, er taget initiativer til forbedring af rapporteringen mv.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de operative kommandoer er i besiddelse af informationer om målopfyldelse i relation til de operative enheders kapacitet, men at rapporteringen fra underliggende myndigheder ikke gennemføres ensartet og systematisk.

Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet modtager alene en løbende rapportering vedrørende status for reaktionsstyrkerne. Rigsrevisionen bemærker, at rapporteringen om reaktionsstyrkerne er et hensigtsmæssigt værktøj til at danne sig et overblik over den enkelte enheds mulighed for at være parat til udsendelse inden for reaktionstiden, men at rapporteringen i visse tilfælde er baseret på forudsætninger om tilførsel af materiel og personel fra andre enheder.

Rigsrevisionen bemærker, at informationerne i driftsstatusrapporterne danner grundlag for Forsvarskommandoens redegørelse for gennemførte aktiviteter i virksomhedsregnskabet, men at driftsstatusrapporterne ikke indeholder in-

formationer om målopfyldelse i relation til de operative enheders kapacitet.

Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at der er store værnsvise forskelle med hensyn til metode, omfang og detaljeringsgrad ved inspektionernes udførelse, samt at forsvaret kun i begrænset omfang lever op til egne mål om en inspektionscyklus på 3 år selv for højt prioriterede enheder. Rigsrevisionen finder dog generelt inspektionerne hensigtsmæssige, især hvis inspektioner tillige anvendes til at kontrollere enhedens egne oplysninger om evnen til at løse pålagte opgaver.

På baggrund af Rigsrevisionens gennemgang af forsvarets inspektionsrapporter samt på baggrund af Rigsrevisionens observationer i forbindelse med undersøgelsen kan det konstateres, at de fastsatte krav til operativ kapacitet ikke altid er opfyldt. Forsvarskommandoen har bemærket, at man i styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrker har peget på forbedringer som følge af temainspektionerne.

Rigsrevisionen finder, at fastsættelse af krav til og rapportering om forsvarets målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet ville styrke mulighederne for at vurdere, i hvilket omfang forsvaret har realiseret de generelle politiske hensigter i forsvarsforliget, samt give et bedre grundlag for generelt at bedømme forsvarets målopfyldelse.

Rigsrevisionen finder, at der – med udgangspunkt i allerede eksisterende informationer ved de operative enheder – med fordel kan gennemføres en rationalisering af forsvarets principper og procedurer for registrering, inspektion og rapportering vedrørende de operative enheders målopfyldelse, så disse opgaver kan gennemføres mere ensartet og systematisk.

## **V. Forsvarets anvendelse af informationer om operativ kapacitet ved styrkebidrag til fredsstøttende operationer**

### **A. Undersøgelse af danske styrkebidrag til 4 fredsstøttende operationer**

115. Generelt gælder for fredsstøttende operationer, at de operative præmisser for de udsendte styrkebidrag er afhængige af operationens mandat, indsættelsesområdet og den organisatoriske tilrettelæggelse. Disse forhold betyder, at der kan forekomme store opgavemæssige variationer fra operation til operation. De operative kommandoer må derfor forud for udsendelsen tilvejebringe opdaterede informationer om de operative enheders kapacitet.

116. Rigsrevisionen har gennemgået forsvarets sagsbehandling vedrørende 4 anmodninger, der alle førte til en folketingsbeslutning om udsendelse af danske enheder.

13. oktober 1998 - 10. juni 1999	<b>Allied Force</b> (folketingsbeslutning B 4 af 8. oktober 1998 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan, og folketingsbeslutning B 128 af 22. april 1999 om et udvidet dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan). I perioden fra den 13. oktober 1998 til operationen blev indstillet den 10. juni 1999 deltog Danmark i Allied Force først med 4 siden med 8 F-16 fly fra en eskadrille, der var tilmeldt NATO's umiddelbare reaktionsstyrker. De danske fly løste primært luftforsvarsopgaver, men fra medio maj deltog de desuden i et begrænset antal offensive operationer.
12. juni 1999 - 24. august 1999	<b>Allied Harvest</b> (folketingsbeslutning B 146 af 28. maj 1999 om maritim håndhævelse af handelssanktioner over for Forbundsrepublikken Jugoslavien og om et dansk maritimt bidrag til NATO's indsats på det vestlige Balkan). De danske styrkebidrag, der bestod af en minerydder og et kommandoskib, blev indsat som en del af NATO's stående minerydningsstyrke (Mine Counter Measures Force North), hvortil de planmæssigt var forhåndstilmeldte. Operationen blev iværksat den 12. juni 1999 og havde til formål at opsamle/bortsprænge nedkastet fly-ammunition. Minerydderen var allerede afgivet til den stående minerydningsstyrke, da operationen blev indledt, og skulle planmæssigt have været hjemtaget den 14. juni 1999, men fik forlænget sin deltagelse frem til den 28. juli 1999. Kommandoskibet deltog i perioden fra den 29. juli 1999 til operationen blev indstillet den 24. august 1999.
10. august 1999 -	<b>Kosovo Force/KFOR</b> (folketingsbeslutning B 148 af 17. juni 1999 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo). Danmark bidrog med en panserinfanteribataljon, der blev aktiveret den 7. juni 1999 og var klar i operationsområdet den 10. august 1999. Bataljonen bestod af en stab, et stabskompagni, 2 panserinfanterikompanier, en kampvognseskadron, et logistikkompagni, et ingeniørdetachment, en militærpolitisektion, et efterretningselement, en signalenhed og et nationalt støtteelement, i alt ca. 850 mand. Den danske bataljon, der havde til opgave at sikre overholdelsen af våbenhvileaftalen, blev efter 6 måneders tjeneste afløst af en ny dansk bataljon.
16. december 2000 - 19. august 2001	<b>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea/UNMEE</b> (folketingsbeslutning B 33 af 9. november 2000 om dansk deltagelse inden for rammen af SHIRBRIG i en FN-fredsbevarende operation i Etiopien/Eritrea). Det danske styrkebidrag bestod af et stabskompagni, et nationalt støtteelement og indledningsvist et ingeniørdetachment til etablering af den danske lejr, i alt ca. 320 mand. Operationen blev iværksat i december 2000, og hovedopgaven for stabskompagniet var at bistå hovedkvarteret i Asmara. Det danske stabskompagni blev hjemtaget i august 2001 efter 8 måneders indsættelse.

117. Rigsrevisionen har med undersøgelsen af de udvalgte operationer søgt at tage højde for eventuelle forskelle mellem værnene og desuden forskellene i de udsendte enheders reaktionstid, idet undersøgelsen omfatter styrkebidrag fra de 3 værn, og idet styrkebidragene varierer fra enheder tilmeldt de umiddelbare reaktionsstyrker til styrkebidrag, der er sammensat af mindre ikke samarbejdede enheder.

118. Ved gennemgangen af forsvarets dokumenter i de pågældende sager har Rigsrevisionen fokuseret på, hvilke informationer om den operative kapacitet der er blevet anvendt under forsvarets sagsbehandling, og hvordan informationerne er blevet anvendt op til den endelige folketingsbeslutning. Endelig har det været et formål at belyse, om forsvaret ved udsendelse af enheder i fredsstøttende

operationer har vurderet, hvilke konsekvenser udsendelsen har for løsning af forsvarets øvrige opgaver.

## **B. Procedurer for behandling af anmodninger om styrkebidrag**

119. Forsvaret tilstræber at behandle anmodninger om styrkebidrag til fredsstøttende operationer efter følgende cyklus:

- International anmodning om styrkebidrag til en ny fredsstøttende operation til Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet eller Forsvarskommandoen
- National planlægning og overvejelse
- National politisk beslutning (regeringsbeslutning og efterfølgende folketingsbeslutning)
- Aktivering af enheden (bl.a. opstilling og uddannelse)
- Indsættelse af enheden i operationsområdet
- Transfer of Authority (ansvar for enheden overgives til ansvarlig international myndighed)
- Eventuel udsendelse af nye enheder efter endt udsendelsesperiode
- Hjemtagning af enheden
- Afvikling (bl.a. erfaringsformidling).

120. Undersøgelsen har vist, at der i tilfælde af fredsstøttende operationer ledet af NATO er en fast praksis for, at NATO's anmodninger om styrkebidrag udfærdiges som en overordnet opgørelse over NATO's samlede behov for styrker med udgangspunkt i et specifikt operationskoncept. Operationskonceptet og det tilhørende styrkebehov ændres ofte løbende som led i den politiske afvejning af operationens karakter. Den overordnede opgørelse tilgår Forsvarskommandoen som en åben anmodning.

Forsvarskommandoen foretager ikke selvstændige vurderinger af de operative enheders parathed, men benytter kommandovejen til at indsamle de fornødne informationer fra underordnede myndigheder. De centrale informationer hentes fra de operative kommandoer, der typisk pålægges at vurdere mulighederne for styrkebidrag i forhold til NA-

TO's anmodning og ud fra hensyn fastlagt af Forsvarskommandoen.

121. Der er store forskelle mellem værnene med hensyn til, hvordan de operative kommandoer vurderer enhedernes parathed, herunder i hvilket omfang man inddrager rapporter og drøfter en eventuel indsættelse med underordnede myndigheder.

Forsvarskommandoen bruger oplysningerne fra de operative kommandoer til at danne sig et overblik over status og til efterfølgende orientering af Forsvarsministeriet om, hvilke muligheder/begrænsninger forsvaret har i forbindelse med eventuelle styrkebidrag. Processen kræver som regel hurtig sagsbehandling, da der ofte opereres med korte tidsfrister og pålæg om fortrolighed, fx er Hærens Operative Kommando og Hærens Materielkommando i flere tilfælde af Forsvarskommandoen blevet anmodet om at udarbejde tidsplan og oversigt over uddannelses- og materielanskaffelsesbehov mv. inden for 48 timer.

122. Forsvarsministeriet træffer herefter afgørelse om, hvilke styrkebidrag man ønsker at arbejde videre med, hvilke forhold der eventuelt skal uddybes og i sidste instans, hvad der skal tilkendegives over for NATO på den konference, hvor den endelige styrkesammensætning finder sted.

123. Der påhviler regeringen en rådføringspligt med Det Udenrigspolitiske Nævn i tilfælde af sager med større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. grundlovens § 19, stk. 3. Der eksisterer dog ingen formaliseret forretningsgang for rådføringen. Som hovedregel rådfører regeringen sig med Det Udenrigspolitiske Nævn ved at give en mundtlig frestilling af forslaget til styrkebidrag, inden Forsvarskommandoen beordres til at iværksætte opstilling og klargøring af det valgte styrkebidrag.

Inden styrken indsættes indhentes Folketingets samtykke, jf. grundlovens § 19, stk. 2. Rent praktisk sker det med henvisning til en eksisterende folketingsbeslutning eller gennem vedtagelse af et nyt beslutningsforslag.

124. Undersøgelsen har vist, at der ved FN-anmodninger om danske styrkebidrag til fredsstøttende operationer som



hovedregel foreligger en uformel national godkendelse, inden FN fremsender den officielle anmodning. Rent praktisk betyder det, at regeringen ikke officielt bliver anmodet om urealistiske styrkebidrag, og at der, i tidsrummet frem til den formelle anmodning fremsendes, kan foretages en række prioriteringer. Vedrørende overvejelserne om indsættelse af SHIRBRIG påbegyndtes fx uddannelses- og opstillingsplanlægning, inden den formelle anmodning blev modtaget.

125. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er fastsat skriftlige procedurer/forretningsgange for behandling af anmodningerne om indsættelse af enheder i fredstøttende operationer, men at det er fast praksis, at Forsvarskommandoen, på foranledning af Forsvarsministeriet, indhenter informationer om den operative kapacitet, herunder tidsrammen for en mulig udsendelse. Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen vurderer således den enkelte situation og styrkeanmodning og afvejer på baggrund heraf, hvilke tiltag, overvejelser, vurderinger mv. der kræves, herunder indkaldelse af bidrag fra de operative kommandoer. Informationerne indeholder typisk en vurdering af tidsrammen for en mulig udsendelse i forhold til de nationale politiske ønsker og til de muligheder, der konstateres i NATO-regi.

126. Rigsrevisionen har ved sin gennemgang af de 4 udvalgte sager konstateret, at de operative kommandoer anvender forskellig praksis for så vidt angår indsamling og behandling af informationer. Fælles for alle undersøgte sager var, at Forsvarskommandoens mulighed for umiddelbart at vurdere kvalitet og aktualitet af de fremsendte informationer var begrænset, idet det ikke i alle tilfælde var klart, hvilket datagrundlag de fremsendte informationer byggede på.

Rigsrevisionen finder, at det ville forbedre Forsvarskommandoens mulighed for hurtigt at kunne analysere, konkludere og give anbefalinger i forbindelse med anmodning om styrkebidrag til fredsstøttende operationer, såfremt Forsvarskommandoen rådede over sikre og aktuelle informationer fra de underordnede myndigheder. Jf. pkt. 175 har Forsvarskommandoen taget en række initiativer på dette område.

127. En forudsætning for at kunne leve op til reaktionstiden er, at opstillingsgrundlaget er opdateret og godkendt. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at enkelte reaktionsstyrkeenheder endnu ikke havde et godkendt opstillingsgrundlag på tidspunktet for tilmeldingen til reaktionsstyrkerne. Ved overvejelserne om deltagelse i Allied Force forelå der (i operationens indledende fase) eksempelvis ikke et godkendt opstillingsgrundlag for en eskadrille, som var tilmeldt NATO's umiddelbare reaktionsstyrker. Opstillingsgrundlaget udgør bl.a. grundlaget for tilvejebringelse af materiel og personel, ligesom trænings- og uddannelsesmæssige forhold fremgår heraf. Den manglende godkendelse medførte, at der i operationens indledende fase var mangel på særligt civilt personel.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at der foreligger et opdateret og godkendt opstillingsgrundlag.

128. Forsvaret indsamler løbende, jf. kap. IV, informationer om reaktionsstyrkernes evne til at være parat til udsendelse inden for den fastsatte reaktionstid. Således angiver opstillingsgrundlaget og den fastsatte reaktionstid de krav, som enhederne skal leve op til.

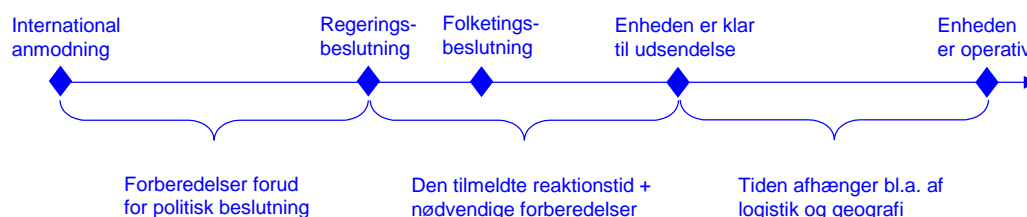
Undersøgelsen af de 4 udvalgte sager viste, at de operative kommandoer råder over informationer om reaktionsstyrkernes operative kapacitet og evne til at efterkomme kravene til reaktionstiden vedrørende artikel 5-opgaver. Informationerne var dog ikke systematisk aggregeret og kædet sammen med konsekvensberegninger vedrørende evnen til at løse øvrige opgaver herunder fredsstøttende opgaver.

Fx blev Flyvertaktisk Kommando, i forlængelse af NATO-anmodningerne om et antal F-16 fly til deltagelse i Allied Force, kontaktet med henblik på at iværksætte vurderinger af de NATO-tilmeldte enheders evne til at leve op til den fastsatte reaktionstid. Endvidere skulle omfanget af et muligt styrkebidrag samt konsekvenserne ved en deltagelse i operationen overvejes. Vurderingerne af paratheden og de afledte konsekvenser for resten af flyvevåbnet fandt sted på ad hoc-basis.

129. I forbindelse med behandlingen af styrkebidragene til Allied Harvest blev der ikke foretaget nærmere parathedsvurderinger, idet minerydderen allerede var afgivet,

og kommandoskibet var planlagt afgivet til NATO's stående minerydningsstyrke. Forsvarsministeriet fokuserede i sin sagsbehandling derfor hovedsagligt på de økonomiske og juridiske aspekter ved deltagelsen. Desuden førte forlængelsen af minerydderens deltagelse i operationen ikke til yderligere konsekvensberegninger for søværnets øvrige opgaveløsning.

**Figur 3. Tidsforløbet ved styrkebidrag til fredsstøttende operationer**



130. **Figur 3** illustrerer tidsforløbet, fra der foreligger en international anmodning, til en enhed er klar til at løse opgaver i operationsområdet. Fra man modtager en anmodning, til regeringen beslutter sig, kan der være tale om at sammensætte en større international styrke, hvor mandat, ansvarsområder mv. skal fastsættes. I denne periode har forsvaret mulighed for at foretage visse administrative forberedelser. Når regeringen har truffet beslutning i spørgsmålet, og Forsvarskommandoen efterfølgende modtager iværksættelsesordre, foretages der – i det omfang det er påkrævet – nødvendige organisatoriske, materielmæssige og uddannelsesmæssige tiltag, som fx gennemførelse af missionsorienteret uddannelse og vaccination af personel.

131. Når en enhed aktiveres til en artikel 5-operation, skal den kunne være klar til udsendelse inden for den tilmeldte reaktionstid. Reaktionsstyrkerne er som udgangspunkt normeret, opstillet og trænet med henblik på løsning af artikel 5-opgaver, men anvendes primært til fredstøttende opgaver.

Rigsrevisionens gennemgang af de 4 udvalgte sager viste, at forsvaret, på grund af behovet for organisatoriske, materiel- og uddannelsesmæssige tilpasninger i relation til den enkelte operation, ikke umiddelbart kunne gøre tidsfristerne for reaktionsstyrkerne gældende ved udsendelse af enheder til fredsstøttende operationer.

132. Forsvarsministeriet har anført, at reaktionstiden for reaktionsstyrkerne udelukkende gælder ved indsættelse i artikel 5-operationer, og at der generelt ikke er fastsat beredskabskrav til reaktionsstyrkernes løsning af fredsstøttende opgaver. Som hovedregel eksisterer der ikke enheder, der uden yderligere uddannelse, forhøjet krav til beskyttelse og andre eventuelle forberedelser kan udsendes til løsning af fredsstøttende opgaver.

Forsvarsministeriet har oplyst, at det på denne baggrund er naturligt, at der medgår yderligere tid til klargøring af enheder til fredsstøttende opgaver, og har endvidere anført, at klargøringstiden til indsættelse i fredsstøttende opgaver først kan fastlægges, når operationen og vilkårene i øvrigt er kendt.

133. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det ikke er klart, i hvilket omfang den fastsatte reaktionstid er gældende ved fredsstøttende operationer.

Det fremgår således af overvejelserne vedrørende styrkebidrag til KFOR, at man påregnede 4 ugers forberedelser, inden den tilmeldte reaktionstid kunne træde i kraft, hvorimod det i forbindelse med vurderingen af mulighederne for udsendelse af SHIRBRIG blev anført, at der ikke kunne tages udgangspunkt i den tilmeldte reaktionstid.

Forsvarskommandoen finder, at det formelt set er korrekt, at der ikke er klare regler på dette område, og anfører, at der med arbejdet i styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrker, jf. pkt. 170, er taget initiativ til at klarlægge kravene til reaktionstiden for henholdsvis artikel 5- og ikke-artikel 5-operationer.

### **C. Indsamling og nyttiggørelse af erfaringer**

134. Som fast praksis foretager de udsendte enheder erfaringsopsamling under operationen i form af daglige situationsrapporter og ”end of tour”-rapporter til den overordnede myndighed. De overordnede myndigheder sammenholder rapporterne med egne erfaringer, og der udarbejdes på den baggrund erfaringsrapporter til de operative kommandoer, hvor processen fortsættes i forbindelse med redegørelserne til Forsvarskommandoen.

Forsvarskommandoen anfører i den forbindelse, at Lessons Learned-princippet principielt er gældende for alle niveauer. Dette indebærer rapportering til foresatte myn-

dighed fra laveste til højeste niveau vedrørende registrerede erfaringer.

135. Forsvarskommandoen har, med udgangspunkt i erfaringsrapporter fra de 3 værns respektive aktiviteter i relation til Kosovo-konflikten, udarbejdet oplæg til forsvarsminsterens redegørelse om erfaringerne fra Kosovo til brug for Forsvarsudvalget. Der redegøres således for erfaringer og anbefalinger i forbindelse med alle operationens faser fra organisatoriske krisestyringsforberedelser til afviklingen og hjemsendelsen af de enkelte styrkebidrag.

På hærens anvendes en database, der løbende udbygges og giver mulighed for at opsamle erfaringer og etablere et grundlag for anbefalinger vedrørende organisation, personale, uddannelse, materiel og logistik.

136. Rigsrevisionen finder, at forsvaret i større omfang kunne nyttiggøre de indsamlede erfaringer til brug for fremtidige overvejelser om styrkebidrag til fredsstøttende operationer, hvis der bliver gennemført en mere systematisk evaluering af erfaringerne vedrørende styrkebidrag til fredsstøttende operationer.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er fastsat skriftlige procedurer/forretningsgange for behandling af anmodningerne om indsættelse af enheder i fredsstøttende operationer, men at det er fast praksis, at Forsvarskommandoen, på foranledning af Forsvarsministeriet, indhenter informationer om den operative kapacitet, herunder tidsrammen for en mulig udsendelse. Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen vurderer således den enkelte situation og styrkeanmodning og afvejer på baggrund heraf, hvilke tiltag, overvejelser, vurderinger mv. der kræves.

Rigsrevisionen finder, at det ville forbedre Forsvarskommandoens mulighed for hurtigt at kunne analysere, konkludere og give anbefalinger i forbindelse med en anmodning om styrkebidrag til fredsstøttende operationer, såfremt Forsvarskommandoen rådede over sikre og aktuelle informationer fra de underordnede myndigheder.

Rigsrevisionens gennemgang af de 4 udvalgte sager viste, at forsvaret, på grund af behovet for organisatoriske, materiel- og uddannelsesmæssige tilpasninger i relation til den enkelte operation, ikke umiddelbart kunne gøre tidsfristerne for reaktionsstyrkerne gældende ved udsendelse af enheder til fredsstøttende operationer.

Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at det ikke er klart, i hvilket omfang den fastsatte reaktionstid er gældende ved fredsstøttende operationer. Forsvarskommandoen finder, at dette formelt set er korrekt og anfører, at der med arbejdet i styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrker, jf. pkt. 170, er taget initiativ til at klarlægge kravene til reaktionstiden for henholdsvis artikel 5- og ikke-artikel 5-operationer.

## **VI. Anbefalinger vedrørende fastsættelse af mål og rapportering om operativ kapacitet**

137. Principper og procedurer for opgørelse af militære enheders operative kapacitet er traditionelt set et komplekst område. Området er generelt præget af, at oplysninger, bl.a. af sikkerhedsmæssige grunde, er klassificerede. Som følge deraf er mængden af tilgængelige informationer om, hvorledes området behandles i forskellige lande, meget begrænset.

Det må antages, at ingen lande har systemer til vurdering af operativ kapacitet, der fungerer perfekt, og fx har rigsrevisionerne i USA, Storbritannien og Canada løbende igennem 1990'erne afgivet en række kritiske rapporter på dette område.

Rigsrevisionen bemærker, at det ikke har været muligt at sammenholde forsvarets principper og procedurer med en etableret praksis for målformulering og opgørelse af resultater vedrørende operativ kapacitet, og at der ikke findes en almindelig anerkendt ”best practice” på området.

### **A. Parametre for vurdering af operativ kapacitet**

138. Kvalitative og kvantitative krav til den enkelte enhed fremgår af en række dokumenter, herunder NATO-dokumenter og forsvarets interne forskrifter for den enkelte enhed. Kravene i disse dokumenter lægger rammerne for den enkelte militære enhed, fx i forhold til personel- og materielsammensætning, uddannelse, mv., og er et udtryk for, hvilke mål der skal søges opfyldt i forbindelse med opstilling og uddannelse af enheden. Opfølgningen og rapporteringen bør i sagens natur afspejle disse krav.

139. Rigsrevisionen har, på baggrund af nærværende undersøgelse samt tilgængelige informationer fra andre NATO-lande (USA, Storbritannien og Canada) samt drøftelser med eksperter, identificeret og grupperet de ressourcer og forhold, der primært vurderes at have indflydelse på militære enheders operative kapacitet og reaktionstid:

- Personel
- Materiel
- Operativ uddannelse og samvirke
- Støttefunktioner/logistik
- Planlægning.

140. I relation til de nævnte områder er det særligt personel, materiel og operativ uddannelse og samvirke, der vedrører den enkelte enheds operative kapacitet, mens støttefunktioner/logistik samt planlægning især vurderes at være en forudsætning for udsendelse og anvendelse af de operative enheder.

I det følgende redegøres der mere detaljeret for de forhold inden for den enkelte kategori, der af Rigsrevisionen vurderes som væsentlige, med hensyn til rapportering om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet og reaktionstid.

#### **a. Personel**

141. Rapporteringen vedrørende personelressourcer bør inddrage en vurdering af enhedens personelmæssige sammensætning, idet det bør overvejes, om personelnormen muliggør en forsvarlig løsning af de pålagte opgaver. Rådighedsstatus over tildelt personel bør inddrages for at sikre, at enheden har rådighed over normeret personel, og at alt personel til enheden er udpeget. I sammenhæng hermed finder Rigsrevisionen, at enheder med kort reaktionstid løbende bør gennemføre en risikovurdering vedrørende forhold, som kan hindre udsendelse i internationale operationer, fx udlån til anden enhed, sygdom, personlige forhold, manglende vaccinationer mv.

Endvidere bør rapporteringen omfatte status for uddannelse med henblik på at identificere eventuelt uddannelsesefterslæb, idet en forsvarlig løsning af pålagte opgaver

forudsætter, at personalet har de nødvendige taktiske og funktionelle kvalifikationer.

142. Forsvarskommandoen anfører, at de kvantitative parametre vil blive dækket ved opgørelse af aktuel bemanning i forhold til normeret bemanning. De kvalitative parametre vil blive dækket af en opgørelse over krævede kvalifikationer i form af uddannelse, træning og eventuel tjenesteerfaring, i forhold til aktuelle kvalifikationer ved stillingsindehaveren. Opgørelserne kan baseres på data i DeMars, jf. pkt. 171.

#### **b. Materiel**

143. Rapportering vedrørende materiel bør inddrage en vurdering af enhedens materielmæssige sammensætning, idet det bør overvejes, om materielnormen muliggør en forsvarlig løsning af de pålagte opgaver og sikring af personalet. Det bør desuden vurderes, om enheden har fuld rådighed over tildelt materiel for at sikre, at alt enhedens materiel er udpeget på forhånd.

Yderligere bør rapporteringen indeholde en status vedrørende materiellets vedligeholdelsesstandard samt kvalitet og pålidelighed, henset til muligheden for en forsvarlig løsning af de pålagte opgaver.

144. Forsvarskommandoen oplyser, at de kvantitative parametre vil blive dækket af en opgørelse over, hvorvidt de normerede materielgenstande aktuelt er til stede. Opgørelsen kan baseres på data i DeMars, jf. pkt. 171. De kvalitative parametre vil blive dækket af en vurdering af, om de aktuelle materielgenstande lever op til den krævede funktionalitet, herunder driftsstabilitet og eventuelle konsekvenser for enhedens udholdenhed. Vurderingen kan gennemføres på baggrund af en vejledning, som angiver kriterier for vurderingen.

#### **c. Operativ uddannelse og samvirke**

145. Rapporteringen bør dokumentere, at enheden, med udgangspunkt i relevante operative samarbejdsrammer, har gennemført samvirkerelaterede øvelses- og uddannelsesaktiviteter, herunder aktiviteter med enheder fra andre værn og med enheder fra samme type værn. Resultaterne



af de samvirkerelaterede øvelses- og uddannelsesaktiviteter bør dokumenteres løbende på baggrund af systematisk evaluering af enhedens indsats i forbindelse med de pågældende aktiviteter.

Yderligere bør rapporteringen indeholde en vurdering af enhedens mulighed for at gennemføre relevant missionsorienteret uddannelse inden for reaktionstiden.

146. Forsvarskommandoen oplyser herom, at de kvantitative parametre vil blive dækket af en opgørelse af, hvorvidt det fastsatte omfang af enhedsuddannelse, samvirkeuddannelse og aktivitetsniveau er afviklet. Opgørelsen baseres på tidsmæssige parametre. De kvalitative parametre vil blive dækket ved en vurdering af enhedens operative og logistiske evne. Vurdering gennemføres på baggrund af en vejledning, som angiver kriterier for vurderingen. Forsvarskommandoen bemærker endvidere, at denne dokumentation for nærværende rutinemæssigt finder sted i hæren i forbindelse med udsendelse af styrker til internationale operationer.

#### **d. Støttefunktioner/logistik**

147. Rapporteringen vedrørende støttefunktioner og logistik bør indeholde en rådighedsstatus i relation til støttefunktioner for at sikre overblik over mulighederne for at yde enhederne støtte til klargøring inden for reaktionstiden.

Yderligere bør rapporteringen indeholde en status vedrørende rådighed over transportkapacitet (civil og militær transportkapacitet, herunder kapacitet ved NATO-samarbejdspartnere) inden for reaktionstiden. Ligeledes bør rapporteringen belyse rådighedsstatus for materiel til etablering af lejre og andre faciliteter ved en eventuel udsendelse af enheder.

Endelig bør rapporteringen fastslå, om der foreligger planer for hjemtagning af udsendte enheder, og om forsvarret har rådighed over tilstrækkelig transportkapacitet til at løse opgaven.

#### **e. Planlægning**

148. Rapportering vedrørende planlægning bør fastslå, om der foreligger ajourførte planer, som fastlægger opgaver og ansvar forbundet med de foranstaltninger, der skal

iværksættes for at muliggøre aktivering af styrkebidrag inden for reaktionstiden. Inden for reaktionstiden skal enhedens materiel og personel sammendrages og klargøres, der skal eventuelt gennemføres supplerende uddannelse, og enhedens materiel og forsyninger skal pakkes til forsendelse. Det er væsentligt, at der foreligger aktivitetsplaner for dette tidsforløb, så det er muligt at gennemføre en forsvarlig klargøring og indsættelse af enheden.

I sammenhæng hermed finder Rigsrevisionen, at planer for enheder med kort reaktionstid løbende bør evalueres med henblik på at vurdere, om de er realistiske som grundlag for aktivering af styrkebidrag inden for reaktionstiden.

## **B. Principper og procedurer vedrørende målformulering og rapportering**

149. Rigsrevisionen finder, at rapportering om målopfyldelse vedrørende de operative enheders kapacitet bør udgøre en væsentlig del af forsvarets ledelsesinformation, som er grundlaget for administrative og politiske beslutninger vedrørende forsvaret. Tillige vil rapporteringen kunne anvendes som grundlag for Forsvarskommandoens redegørelse om målopfyldelse i virksomhedsregnskabet.

Forsvaret kan endelig, på det samme grundlag, tilvejebringe informationer om muligheder og begrænsninger i relation til anvendelsen af de operative enheder i internationale operationer, bl.a. gennem beskrivelse af de afledte konsekvenser for forsvarets øvrige aktiviteter ved en eventuel udsendelse af danske enheder.

### **a. Målformulering**

150. Som udgangspunkt finder Rigsrevisionen, at der bør fastsættes overordnede og generelle krav til resultater/målopfyldelse vedrørende den operative kapacitet, fx i finanslovens anmærkninger og/eller i en resultatkontrakt. Der kan i den forbindelse henvises til erfaringer fra Storbritannien, hvor der for den statslige sektor fastsættes politiske krav til resultaterne/målopfyldelsen i form af såkaldte Public Service Agreements. Disse krav fastsættes i Storbritannien på et meget overordnet niveau, også for forsvarets operative enheder.

Rigsrevisionen finder, at en styrkelse af resultatstyringen på Forsvarskommandoens område ved fastsættelse af

resultatkrav og rapportering om målopfyldelsen vil forbedre Forsvarsministeriets og Folketingets muligheder for at følge bl.a. realiseringen af forsvarsforligets hensigt om at forskyde vægten i dansk forsvar fra mobilisering til krisestyring.

I forbindelse med udmelding af resultatkrav bør det konkretiseres, hvorledes man vil foretage opfølgning, bl.a. for at sikre, at der løbende opsamles de informationer, der er nødvendige for at belyse graden af målopfyldelse.

151. For nærværende udarbejdes der fortrinsvis opgørelser over enhedernes behov for tilførsel af kapacitet i forhold til opstillingsgrundlaget.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der fremover vil blive fastsat målkrav for enhederne, i form af kriterier for tildeling af kapacitet. Ligeledes vil der gennem forsvarrets strukturoversigt, jf. pkt. 164, blive fastsat enhedsprioritering, som bl.a. baseres på enhedens beredskab, efter hvilken oplægning af kapacitet kan gennemføres.

152. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter, jf. pkt. 52, ikke de økonomiske aspekter vedrørende operativ kapacitet. Der er dog en snæver sammenhæng mellem reaktionstid og økonomi, idet det er omkostningstungt at have enheder med kort reaktionstid, da det stiller store krav til rådighed over de ressourcer, der er en forudsætning for at opretholde den operative kapacitet. For lang reaktionstid betyder, at man ikke vil være i stand til at reagere hurtigt på opståede trusler og kriser, mens for kort reaktionstid betyder, at man binder ressourcer, som ellers kunne anvendes til løsning af andre opgaver. Rigsrevisionen finder derfor, at det er væsentligt, at reaktionstiden er tilpasset det foreliggende trusselsbillede og de politiske krav til forsvaret, med udgangspunkt i de økonomiske ressourcer, der er til rådighed.

#### **b. Anvendelsen af objektive indikatorer og subjektive vurderinger**

153. Rigsrevisionen finder, at rapporteringen i videst muligt omfang bør være baseret på objektive indikatorer, og at rapporteringen bør omfatte alle objektive forhold, der er styringsrelevante i relation til en enheds operative kapacitet.

Enhedschefernes vurderinger af subjektiv karakter kan tilgodese de mere komplekse forhold, fx vedrørende enhedens evne til samarbejde, personellets motivation og forsvarsvilje. Disse forhold er af særdeles væsentlig betydning for enhedens evne til at løse en given opgave.

Rigsrevisionen betragter således subjektive chefvurderinger som et vigtigt supplement til og perspektivering af de objektive kendsgerninger, fx kan chefvurderingen anvendes til at opgøre, hvilke ressourcer (økonomi, tid, personel, materiel mv.) der er nødvendige for at sikre målopfyldelsen.

154. For at sikre, at rapporteringen er sammenlignelig over tid og mellem ens enheder, finder Rigsrevisionen det hensigtsmæssigt, at subjektive vurderinger i muligt omfang foretages på baggrund af vejledninger, som fastsætter rammerne for en given bedømmelse. Et system baseret på dette princip anvendes bl.a. i forbindelse med NATO-evalueringer på flyvevåbnets område.

### **c. Systematik, rapporteringscyklus og detaljeringsgrad**

155. Overordnet bør det sikres, at der til stadighed eksisterer en ajourført opgørelse over enhedernes status. Såfremt rapporteringen gennemføres systematisk og med faste tidsintervaller, vil der til stadighed foreligge en aktuel status for enhederne. Rapporteringen bør tillige udføres forud for udsendelse af enheder samt ved større ændringer i relation til enhedens sammensætning og/eller pålagte opgaver, fx væsentlige ændringer i enhedens opgaver og materiel samt ved væsentlige udskiftninger af personel. Endvidere finder Rigsrevisionen, at der i forbindelse med vurdering af anmodninger om danske styrkebidrag til internationale operationer bør rapporteres om muligheder og begrænsninger i relation til den pågældende operation, samt eventuelle konsekvenser for evnen til at løse øvrige opgaver sideløbende med indsættelse af danske enheder.

Rigsrevisionen anser det for væsentligt, at rapporteringscyklus og detaljeringsgrad tilrettelægges efter enhedernes reaktionstid, og efter overordnede myndigheders behov for informationer om de pågældende enheder; hyppigst og mest detaljeret for enheder med kort reaktionstid, fx rednings- og afvisningsberedskabet og reaktionsstyrker. For enheder med

lang reaktionstid, fx hovedforsvarsstyrken, bør kravene ikke være så omfattende med hensyn til detaljeringsgrad og hyp-pighed. Endvidere bør rapporteringen om enhedernes operative kapacitet – hvor det er muligt – være sammenlignelig over tid og mellem ens enheder.

#### **d. Status for operativ kapacitet og anvendelse af karakterer**

156. Rapportering om enhedernes status bør omfatte oplysninger om den aktuelle status for operativ kapacitet, samt om enheden lever op til de forudsatte mål. Desuden bør der angives eventuelle begrænsninger og afledte konsekvenser for enhedens opgaveløsning. Såfremt rapporteringen alene omhandlede initiativer, der skal sættes i værk før enheden er parat, fraskriver man sig muligheden for at følge udviklingen over tid.

157. Enhedens samlede status vedrørende operativ kapacitet kan desuden med fordel udtrykkes på baggrund af en numerisk bedømmelsesskala, der er fælles for de 3 værn, og som bør defineres i relation til enhedens mulighed for at honorere de opstillede krav.

Et eksempel på denne form for bedømmelsesskala findes i søværnets ”Readiness Classification”, hvor enhedernes samlede status udtrykkes ved en karakter fra RC 1 til RC 5. RC 1 udtrykker, at enheden kan løse pålagte opgaver uden begrænsninger, mens RC 5 indebærer, at enheden ikke kan løse pålagte opgaver. Et tilsvarende system anvendes ved vurdering af USA’s væbnede styrker.

Rigsrevisionen finder det desuden hensigtsmæssigt, at der forud for aggregering af bedømmelser opstilles klare kriterier for, hvorledes bedømmelser sammenvægtes, så det er muligt at kontrollere grundlaget for en given bedømmelse.

#### **e. Aggregering af informationer**

158. For at sikre mulighed for opfølgning på de enkelte enheders målopfyldelse, samt forsvarets samlede målopfyldelse på det operative område, bør rapporteringen omfatte alle operative enheder inden for forsvaret.

Rapportering bør desuden ske med udgangspunkt i de pålagte krav til målopfyldelse. I de tilfælde, hvor enhedens

krigsopgave adskiller sig fra fredstidsopgaven (fx ved behov for øget støttestruktur, tilføjelse af missionsspecifikt materiel og uddannelse mv.), bør rapporteringen omfatte begge typer opgaver. Desuden bør rapportering, i lighed med rapporteringen om reaktionsstyrkerne, ske med udgangspunkt i enhederne på det udførende niveau (kompagni, batteri, eskadron, skib eller eskadrille), idet disse organisatorisk kan genfindes i såvel forsvarets krigs- som fredstidsstruktur. På basis heraf kan resultaterne opsummeres med henblik på at vurdere målopfyldelse for forsvarets operative virksomhed som helhed.

159. Rapportering vedrørende operativ kapacitet bør udtrykkes i en samlet rapportering pr. operativ enhed, indeholdende opgørelser af såvel de styringsrelevante objektive forhold som enhedschefernes mere subjektive vurderinger. Ved den enkelte enhed bør der således foreligge et samlet overblik over den operative kapacitet.

Rapporter og den bagvedliggende dokumentation bør lagres samlet opdelt efter enhed. Endvidere bør dokumentationen være umiddelbart tilgængelig fx i en database, for at sikre, at relevante niveauer har umiddelbar adgang til eksisterende oplysninger om forsvarets operative enheder.

Som IT-plattform udgør DeMars og de funktionaliteter systemet indeholder et hensigtsmæssigt udgangspunkt for indsamling, lagring og bearbejdning af informationer om operativ kapacitet, idet DeMars består af integrerede systemer til styring af økonomi-, materiel-, personel-, struktur- og etablissemnts-mæssige forhold samt et ledelsesinformationssystem, jf. i øvrigt pkt. 171, om forsvarets DeMars-projekt.

Ved udfærdigelsen af rapporteringen til overordnede myndigheder bør detaljeringsgraden i rapporteringen tilpasses informationsbehovet ved det modtagende niveau. Rapporteringen bør dog entydigt referere til den bagvedliggende dokumentation, så der skabes mulighed for uddybning af årsager til en given bedømmelse. DeMars funktionaliteter indebærer, at det er muligt at hente/se underliggende dokumentation.

#### **f. Inspektion og revision af rapportering**

160. Rapportering om en given enheds operative kapacitet bør løbende kontrolleres ved inspektion, idet manglende

kontrol vil svække tilliden til kvaliteten af informationerne. Enhedernes evne til at løse opgaverne bør tillige vurderes, fx ved inspektions- og øvelsesvirksomhed. Dette gør sig i særlig grad gældende for enheder med kort reaktionstid.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at den interne kontrol af rapporteringen i videst muligt omfang bør suppleres med ekstern kontrol af enhederne, fx ved inddragelse af Forsvarskommandoens Kontrolstab, NATO-samarbejdspartnere mfl. Rigsrevisionen bygger denne konklusion på det faktum, at tilliden til kontrollen vil være styrket, såfremt der ikke eksisterer et direkte over-underordningsforhold mellem kontrolinstans og den kontrollerede.

161. Rapportering vedrørende operativ kapacitet bør forefindes i en form som giver mulighed for kontrol og revision af området, ikke mindst fordi opstilling, uddannelse og anvendelse af forsvarets operative enheder indebærer anvendelse af betydelige statslige ressourcer og udgør en væsentlig del af forsvarets samlede målopfyldelse. I lighed med andre af forsvarets aktiviteter bør det efterfølgende være muligt at gennemføre intern og ekstern revision af området og bl.a. vurdere målopfyldelsen.

### **C. Iværksatte tiltag**

162. I det følgende redegøres kort for en række initiativer, som forsvaret har iværksat med henblik på en forbedring af virksomhedsstyringen. Det skal bemærkes, at der er tale om iværksatte, men ikke fuldt implementerede initiativer, som dermed ikke kan vurderes i fuldt omfang. De koncepter og systemmæssige løsninger som omlægningen af virksomhedsstyringen med realiseringen af DeMap og DeMars baserer sig på, vil efter Rigsrevisionens vurdering give forsvaret gode muligheder for en forbedret styring, opfølgning og rapportering vedrørende den operative kapacitet.

Forsvarets langsigtede visioner i relation til bl.a. opgaver, udvikling og styring er i øvrigt generelt omtalt i Forsvarskommandoens Vision 2010.

#### **a. Forsvarets Strukturoversigt (FORSTRUK)**

163. I overensstemmelse med de politiske aftaler og efter bemyndigelse af forsvarsministeren fastlægger Forsvarskommandoen opstillingsgrundlaget vedrørende de operati-

ve enheder. Dette vil i fremtiden ske i FORSTRUK i samarbejde med kommandomyndighederne på niveau II. FORSTRUK vil erstatte de nuværende 6-års direktiver.

164. I opstillingsgrundlaget fastlægges kravene til den operative kapacitet i form af normer for de operative enheders bemanning, materiel og operative uddannelse. Kravene til bemanning og materiel vil med implementeringen af FORSTRUK udmøntes i forskellige konfigurationer afhængig af den operative enheds tildelte opgaver. Tilsvarende fastlægges kravene til den operative uddannelse i relation til de overordnede opgaver. Herved vil FORSTRUK samlet komme til at udtrykke differentierede krav til den operative kapacitet.

FORSTRUK vil endvidere fastlægge den indbyrdes prioritering af forsvarrets enheder i relation til løsning af forsvarrets opgaver (enhedsprioriteringen). Enhedsprioriteringen baseres på opgavekomplekset, styrketilmeldingen til NATO, FN mfl. og beredskabsforhold mv., som forudses at være gældende i planlægningsperioden.

Endelig vil FORSTRUK beskrive udviklingen af den strukturmæssige sammensætning af forsvaret over en planlægningsperiode, der dækker det nuværende årsprogram og 6-års planen. Styrende faktorer vil være bl.a. friskningskrav i relation til mobiliseringsstyrken, internationale operationer, uddannelsesmiljøet mv.

165. Forsvarskommandoen anfører, at FORSTRUK fremover vil udgøre grundlaget for vurdering af forsvarrets målopfyldelse vedrørende den operative kapacitet (enhedsstatus).

#### **b. Forsvarskommandoens beredskabsplaner**

166. Fremover vil den planlagte rådighed over operativ kapacitet fremgå af Forsvarskommandoens beredskabsplaner. Kravene til de operative enheders beredskabsmæssige status fastlægges i overensstemmelse med Forsvarskommandoens beredskabsplaner i FORSTRUK og udmøntes i form af beredskabsgrader, der er baseret på NATO's beredskabskategorisering.

I beredskabsplanerne fastlægges endvidere de foranstaltninger, der skal gennemføres i forbindelse med beredskabsændringer. Forsvarskommandoen anfører, at der her-



ved sker en sammenkædning af det operative og det logistiske beredskab, idet ændrede varslings-tider og krav til den operative kapacitet udmøntes i form af ændrede krav, vilkår og kriterier for såvel den operative virksomhed som støttevirksomheden.

### **c. Målstruktur**

167. Med henblik på at fastlægge en referenceramme til brug for dimensionering af mål mv. for styrkeproduktion, reaktionstid og styrkeindsættelse samt opgørelse af målopfyldelsen etableres der i fremtiden en ændret målstruktur. Dette vil ske med udgangspunkt i Katalog over Forsvarets Opgaver (KAFO), FORSTRUK og Forsvarskommandoens beredskabsplaner. Hensigten med målstrukturen er at beskrive sammenhængen mellem kravene til forsvarets opgaveløsninger på den ene side og de heraf fastlagte eller afledte krav til aktiviteter, kapaciteter og ressourcer på den anden side.

168. Forsvarskommandoen bemærker, at målstrukturen fremover skal identificere de målepunkter, der skal styres efter på de enkelte niveauer i ansvarshierarkiet og inden for de enkelte funktionsområder i strukturen. Målstrukturen skal derved anvendes direkte i forbindelse med formulering af krav, vilkår og kriterier for opgaveløsningen på alle niveauer inden for den operative virksomhed samt ved anvisning af kapacitet og ressourcer til gennemførelse af aktiviteterne. Forsvarskommandoen bemærker desuden, at mulighederne for at fastlægge kravene til opgaveløsningen afhænger af hvorledes opgaven kan måles.

### **d. Styringsgruppe vedrørende reaktionsstyrker**

169. Forsvarskommandoen nedsatte i oktober 2000 en styringsgruppe vedrørende reaktionsstyrker. Formålet med etableringen af styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrker var at belyse, hvorledes det sikres, at forsvaret også i fremtiden kan udsende reaktionsstyrkebidrag af den rette kvalitet og størrelse inden for alle 3 værn under overholdelse af den givne reaktionstid. Baggrunden for det iværksatte arbejde vedrørende reaktionsstyrker var forsvarets fortsatte tilpasning til de krav, der stilles i forbindelse med dansk deltagelse i internationale operationer. Specifikt identifice-

rede aktiveringen af dele af DIB under Kosovo-krisen i 1999 et behov for at afdække forsvarets kapacitet til at løse opgaver i relation til det internationale engagement, idet denne styrkeindsættelse bl.a. pegede på forskellighed i opfattelsen af forsvarets formåen.

170. Under styringsgruppen blev der nedsat 7 arbejdsgrupper, omfattende 3 værnsvise arbejdsgrupper og 4 tværgående arbejdsgrupper vedrørende logistik (indsættelse, materiel mv.), personel (anvendelse af specialister), enheder (værnsfælles specialenheder) og sanitet (forsvarets samlede behov for sanitet, herunder læger).

Styringsgruppens opgave var at skabe et grundlag for en effektiv udnyttelse af forsvarets samlede kapaciteter og ressourcer i relation til reaktionsstyrkernes anvendelse i internationale operationer, herunder at beskrive krav til reaktionsstyrkerne, og efterfølgende analysere muligheden for at leve op til kravene med forsvarets nuværende kapacitet.

Som input til styringsgruppens analyse blev de underliggende arbejdsgrupper anmodet om at afdække de ændringer og justeringer, der bør foretages inden for de enkelte værn og de tværgående områder for at sikre, at forsvaret som helhed kan imødekomme de krav, der fordres ved deltagelse i artikel 5-operationer og fredsstøttende operationer. Endvidere var det de 3 værnsvise arbejdsgrupperes opgave at redegøre for de enkelte værns reaktionsstyrker og erfaringer fra tidligere indsættelser.

Styringsgruppen vedrørende reaktionsstyrkers endelige rapport blev afgivet til Forsvarsministeriet i juni 2001. Rapporten er under behandling i ministeriet.

#### **e. DeMap og DeMars**

171. Forsvarsministeriet besluttede i 1995 at omlægge økonomistyringen inden for hele ministerområdet. Der blev iværksat 2 projekter med henblik på at sikre en integreret virksomhedsstyring:

- Dansk Forsvars Managementprojekt (DeMap), som fastlægger det konceptuelle grundlag for forsvarets fremtidige virksomhedsstyring, omfattende bl.a. principper for økonomistyring, styring af den operative virksomhed, personel, materiel, etableringer og informatik.

- Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem (DeMars), der udgør den IT-mæssige udmøntning af DeMap. DeMars består af integrerede systemer til styring af økonomi-, materiel-, personel-, struktur- og etablissemnts-mæssige forhold samt et ledelsesinformationssystem.

172. Hensigten med en omlægning af virksomhedsstyringen i forsvaret er bl.a. at sikre, at forsvarets ressourcer, herunder de økonomiske ressourcer, anvendes i overensstemmelse med den overordnede politiske prioritering af forsvarets opgaveløsning. Endvidere skal omlægningen af virksomhedsstyringen sikre en bedre belysning af forsvarets målopfyldelse.

173. Med udgangspunkt i totalomkostningsprincippet foretages der en funktionel opdeling af forsvaret i støttestruktur (fx værksteder, skoler, etablissemter mv.) og operativ virksomhed (styrkeproduktion og styrkeindsættelse). Totalomkostningsprincippet indebærer, at alle omkostninger i støttestrukturen henføres til omkostninger forbundet med den operative virksomhed. Herved dannes et grundlag for en synliggørelse af de samlede omkostninger forbundet med styrkeproduktion og styrkeindsættelse.

174. DeMars-projektet vil muliggøre en effektiv indsamling, lagring og bearbejdning af informationer om operativ kapacitet, som grundlag for udarbejdelse af ledelsesinformation på dette område. Implementeringen af projektet, herunder særligt ledelsesinformationssystemet, er endnu ikke så fremskredet, at Rigsrevisionen kan vurdere anvendelsen af de funktionaliteter, der gør det muligt at redegøre for målopfyldelse i forbindelse med løsningen af forsvarets opgaver.

#### **f. Rapportering og kontrol**

175. Rapporteringssystemet udvikles i takt med færdiggørelsen af DeMars. Rapporteringen vil i fremtiden overvejende være baseret på elektroniske registreringer af data og behandling af informationer. Forsvarskommandoen anfører, at rapporteringen fremover vil foregå inden for rammerne af den struktur, der er fastlagt gennem planlægningen, for derved at etablere en entydig sammenhæng mel-

lem målkrav og resultatopgørelse. Forsvarskommandoen anfører endvidere, at rapporteringen vedrørende den operative kapacitet således vil blive gennemført som en løbende opdatering i DeMars og FORSTRUK vedrørende enhedernes status.

176. Kontrolvirksomheden i forsvaret baseres fremover dels på rapporteringen, dels på inspektioner. Forsvarskommandoen bemærker, at kontrollen skal udøves såvel funktionelt som koordinerende og tværgående, idet dette muliggør en sammenholdelse af kravene til opgaveløsning med den operative kapacitet og de operative enheders reaktionstid. Derved etableres et systematisk billede af enhedernes operative anvendelighed, omfattende bl.a. en systematisk opsamling af erfaringer fra øvelsesvirksomheden samt styrkeindsættelser vedrørende suverænitetshævdelse mv. og forsvarets deltagelse i fredsstøttende operationer.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger og anbefalinger**

Rigsrevisionen bemærker, at det ikke har været muligt at sammenholde forsvarets principper og procedurer med en etableret praksis for målformulering og opgørelse af resultater vedrørende operativ kapacitet, og at der ikke findes en almindelig anerkendt "best practice" på området.

Rigsrevisionen har derfor, på baggrund af nærværende undersøgelse samt tilgængelige informationer fra andre NATO-lande samt drøftelser med eksperter, udarbejdet nedenstående anbefalinger.

#### **Rigsrevisionen anbefaler:**

- at der bør fastsættes overordnede og generelle krav til resultater/målopfyldelsen vedrørende den operative kapacitet, fx i finanslovens anmærkninger og/eller i en resultatkontrakt,
- at der bør fastsættes overordnede og generelle krav til rapportering om målopfyldelse vedrørende operativ kapacitet inden for områderne personel, materiel, operativ uddannelse og samvirke, støttefunktioner og logistik samt planlægning,
- at rapportering bør ske med udgangspunkt i enhederne på det udførende niveau, og på basis heraf kan resultaterne opsummeres med henblik på at vurdere målopfyldelse for forsvarets operative virksomhed som helhed,
- at rapporteringen i videst muligt omfang bør være baseret på objektive indikatorer, og at rapporteringen bør om-

fatte alle objektive forhold, der er styringsrelevante i relation til en enheds operative kapacitet,

- at subjektive vurderinger i videst muligt omfang bør foretages på baggrund af vejledninger,
- at rapporteringen bør gennemføres systematisk og med faste tidsintervaller så der til stadighed eksisterer en ajourført status for enhederne,
- at enhedens samlede status vedrørende operativ kapacitet med fordel kan udtrykkes på baggrund af en numerisk bedømmelsesskala, der er fælles for de 3 værn, og at der bør opstilles klare kriterier for, hvorledes bedømmelser sammenvægtes,
- at rapporteringen vedrørende operativ kapacitet bør forefindes i en form som giver mulighed for kontrol og revision af området, samt
- at målopfyldelsen vedrørende forsvarets operative virksomhed opsummeres, så det kan vurderes, i hvilket omfang forsvaret har realiseret de generelle politiske hensigter i forsvarsforliget mv., herunder bl.a. om vægten i dansk forsvar forskydes fra mobilisering til krisestyring, og desuden med vægt på reaktionsstyrker.

Jf. de beskrivelser af de iværksatte tiltag, der fremgår af nærværende kapitel, er det Rigsrevisionens vurdering, at tiltagene, når de er fuldt implementeret vil forbedre forsvarets muligheder for at rapportere om målopfyldelsen vedrørende operativ kapacitet, og at de – set i sammenhæng med en rationalisering af forsvarets nuværende principper og procedurer på området – for en stor dels vedkommende vil kunne tilgodese Rigsrevisionens anbefalinger.

Rigsrevisionen, den 13. marts 2002

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

## Bilag 1

## Ordliste

Allied Force	NATO-operation på det vestlige Balkan. Dansk deltagelse først med 4 derefter 8 F-16 fly i perioden oktober 1998 - juni 1999.
Allied Harvest	NATO-ammunitionsrydningsoperation i Adriaterhavet. Dansk deltagelse med en minerydder og et kommandoskib i perioden juni 1999 - august 1999.
Artikel 5-opgaver	Opgaver, jf. artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat (Atlantpagten): "Deltagerne er enige om, at et væbnet angreb mod en eller flere af dem i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb mod dem alle; og de er følgelig enige om, at hvis et sådant angreb finder sted, skal hver af dem under udøvelse af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkendt ved artikel 51 i De Forenede Nationers pagt, bistå den eller de således angrebne deltagerlande ved straks, hver for sig og i forståelse med de øvrige deltagerlande, at tage sådanne skridt, derunder anvendelse af væbnet magt, som hver af dem anser som nødvendige for at genoprette og opretholde det nordatlantiske områdes sikkerhed. [...]".
DANILOG Det Danske Internationale Logistik Center	DANILOG, Vordingborg Kaserne, yder støtte i forbindelse med opstilling, uddannelse og udsendelse af styrkebidrag til internationale operationer, herunder opstilling af visse logistiske styrkebidrag, samt yder administrativ og logistisk støtte til danske enheder og enkeltpersoner, der forretter tjeneste i fredsstøttende operationer under FN, NATO, OSCE eller EU. Endvidere opstiller og uddanner DANILOG enheder til Den Danske Internationale Brigade, Danske Division og den øvrige mobiliseringsstyrke.
DEHAWK Danish Enhanced HAWK	Moderniseringsprogram af flyvevåbnets HAWK luftforsvarsmissilenheder.
DeMap Dansk Forsvars Managementprojekt	DeMap udgør det konceptuelle grundlag for forswarets fremtidige virksomhedsstyring, og omfatter bl.a. principper for økonomistyring, styring af den operative virksomhed, personel, materiel, etableringer og informatik.
DeMars Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem	DeMars udgør den IT-mæssige udmøntning af DeMap. DeMars består af integrerede systemer til styring af økonomi-, materiel-, personel-, struktur- og etableringsmæssige forhold samt et ledelsesinformationssystem.
DIB Den Danske Internationale Brigade	DIB er opstillet med henblik på med hele eller dele af styrken at kunne deltage i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende operationer på mandat fra FN mfl. Brigaden er tilmeldt NATO's hurtige reaktionsstyrker, ligesom den indgår som en del af det nationale forsvar.
FORSTRUK Forsvarets Struktur-oversigt	Planer, der fastlægger kravene til den indbyrdes prioritering af forswarets enheder samt beskriver den strukturmæssige sammensætning af forsaret.
IRF Immediate Reaction Forces	NATO's umiddelbare reaktionsstyrker med en reaktionstid i størrelsesordenen 2 til 7 dage afhængig af værn.
KAFO Katalog over forswarets opgaver	Forsvarets overordnede produktkatalog hvori der opstilles en overordnet målstruktur for opgaveløsningen. Strukturen indeholder krav, vilkår (prioritering) og kriterier.
KFOR Kosovo Force	Den internationale styrke i Kosovo. Danmark bidrog med en panserinfanteribataljon, der blev aktiveret den 7. juni 1999 og var klar i operationsområdet den 10. august 1999.

MCDA-registeret UN department of humanitarian affairs register for military and civil defence assets available for international humanitarian emergency assistance	FN-register over enheder, der kan stilles til rådighed for bl.a. katastrofehjælp.
MDF Main Defence Forces	Hovedforsvarsstyrkerne med en reaktionstid på op til 180 dage.
MLU Mid-Life-Update	Opdatering af flyvevåbnets F-16 fly.
Niveau I	Forsvarskommandoen
Niveau II (operative myndigheder)	Hærens Operative Kommando Søværnets Operative Kommando Flyvertaktisk Kommando
Niveau III (operative enheder)	Under Hærens Operative Kommando: Divisioner Brigader  Under Søværnets Operative Kommando: Eskadrer Marinedistrikter  Under Flyvertaktisk Kommando: Flyvestationer Kontrol- og Luftforsvarsgruppen
OPASSESS Operational Assessment	Del af NATO's TACEVAL inspektionsprogram. Ved OPASSESS vurderes enhedens integrerede evne til at løse bl.a. operative, logistiske og overlevelsesmæssige artikel 5-opgaver. Ved OPASSESS udmøntes vurderingen ikke i en karakter.
Operativ kapacitet	De operative enheders evne til at løse pålagte nationale og internationale krigs- og fredstidsopgaver under anvendelse af de ressourcer, der er stillet til rådighed. Den enkelte enheds operative kapacitet er det samlede resultat af de tilføjede ressourcer, fx materiel, personel, uddannelse mv.
OPEVAL Operational Evaluation	Del af NATO's TACEVAL inspektionsprogram. Ved OPEVAL vurderes enhedens integrerede evne til at løse bl.a. operative, logistiske og overlevelsesmæssige artikel 5-opgaver. Ved OPEVAL udmøntes vurderingen i en karakter.
Public Service Agreements	I Storbritannien fastsætter den statslige sektor politiske krav til resultaterne/målopfyldelsen i form af såkaldte Public Service Agreements. Disse krav fastsættes i Storbritannien på et meget overordnet niveau, også for forsvarets operative enheder.
RC Readiness Classification	Bedømmelsesskala anvendt i søværnet, hvor enhedernes samlede status udtrykkes ved en karakter fra RC 1 til RC 5.
Reaktionstid	Det tidsrum, der er til rådighed fra forsvaret aktiverer sine enheder, til disse skal være parat til at afgå til operationsområdet. Afhængig af de pålagte opgaver kan enhedernes reaktionstid variere fra få minutter op til 180 dage.
RRF Rapid Reaction Forces	NATO's hurtige reaktionsstyrker med en reaktionstid i størrelsesordenen 5 til 20 dage afhængig af værn.
SACEUR Supreme Allied Commander, Europe	NATO's øverstkommanderende i Europa.
SHAPE Supreme Headquarters Allied Powers Europe	NATO's militære hovedkvarter i Europa.

SHIRBRIG Stand-by Forces High Readiness Brigade	FN's hurtige reaktionsstyrke til indsættelse i fredsstøttende operationer med en reaktionstid for hovedstyrken på 30 dage.
STY REAK Styringsgruppe vedrørende reaktionsstyrker	En styringsgruppe, der blev nedsat af Forsvarskommandoen i oktober 2000 for at belyse, hvordan forsvaret også i fremtiden kan udsende reaktionsstyrkebidrag af den rette kvalitet og størrelse inden for alle 3 værn under overholdelse af den givne reaktionstid.
TACEVAL Tactical Evaluation	Samlende betegnelse for NATO-inspektionsprogram, der bl.a. omfatter OPEVAL og OPASSESS.
UNMEE United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea	FN's fredsbevarende operation i Etiopien/Eritrea. Det danske styrkebidrag bestod af et stabskompagni, et nationalt støtteelement og indledningsvist et ingeniørdetachment til etablering af den danske lejr, i alt ca. 320 mand. Operationen blev iværksat i december 2000. Det danske stabskompagni blev hjemtaget i juni 2001.