

**Beretning til statsrevisorerne  
om  
rekruttering til hærens  
reaktionsstyrker**

---

**Januar 2005  
RB A301/05**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning .....	14
A. Undersøgelsens baggrund .....	14
B. Beretningens udvælgelse og formål .....	15
C. Afgrænsning og metode .....	17
III. Status for rekrutteringen til DIB .....	20
IV. Støtter tilrettelæggelsen af rekrutteringen en effektiv indsats? .....	22
A. Ansvar og opgaver vedrørende rekrutteringen er entydigt fordelt .....	22
B. Forsvaret formulerede en rekrutteringspolitik som reaktion på vanskelighederne ved udsendelse af rådighedspersonel i 1999 ....	24
C. Forsvarets tiltag har givet bedre vilkår for rekrutteringen .....	28
V. Følger forsvaret op på rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker? ....	29
A. Forsvarets opfølgning på rekrutteringen er utilstrækkelig .....	30
VI. Giver rekrutteringsaktiviteterne de forventede resultater? .....	36
A. Reaktionsstyrkekampagnen støtter kun i begrænset omfang den interne rekruttering .....	37
B. DIB-informationspakken sikrer fyldestgørende information af de værnepligtige, men skærper ikke interessen for at indgå kontrakt .....	39
C. GRIFO-øvelsen giver de værnepligtige en positiv oplevelse af international tjeneste .....	41
VII. Behandler forsvaret systematisk de forhold, der kan påvirke rekrutteringen? .....	44
A. Forsvaret har ikke systematisk behandlet de forhold, som påvirker rekrutteringen blandt de værnepligtige .....	45
VIII. Sammenfatning og anbefalinger .....	50



---

# Beretning om rekruttering til hærens reaktionsstyrker

## I. Resumé

### Indledning

1. Beretningen handler om rekruttering af værnepligtige som rådighedspersonel (personel med reaktionsstyrkekontrakt) til hærens reaktionsstyrker.

Siden starten af 1990'erne har forsvarets rolle ændret sig som følge af den sikkerhedspolitiske udvikling. Fra politisk side har der således været lagt vægt på at styrke forsvarets mulighed for at deltage i internationale operationer.

Forsvaret har siden 1993 opstillet reaktionsstyrker med det formål at råde over enheder, som kan indsættes med kort varsel i bl.a. internationale operationer. Den Danske Internationale Brigade (DIB) var den første reaktionsstyrke, der blev etableret. Efterfølgende har forsvaret opstillet reaktionsstyrker inden for hvert af de 3 værn.

2. Siden starten af 1990'erne har der været en stigende efterspørgsel efter danske bidrag til internationale operationer. Forsvaret har i vidt omfang været i stand til at levere de ønskede bidrag og har som følge heraf haft et stort internationalt engagement, hvor enheder fra hæren, søværnet og flyvevåbnet har været indsat i en række krigsområder, herunder på Balkan (Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien, Albanien og Kosovo) samt i Eritrea, Afghanistan og Irak. De udsendte enheder har bestået af såvel fastansat personel som rådighedspersonel, hvoraf rådighedspersonel har udgjort en væsentlig del af bemanningen.

3. Rigsrevisionen har gennemført en undersøgelse af rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker med baggrund i det forhold, at hæren siden oprettelsen af DIB har haft vanskeligt ved at rekruttere det nødvendige rådighedspersonel.

Baggrunden for undersøgelsen er endvidere, at rekruttering af tilstrækkeligt og kvalificeret personel er en generel og meget væsentlig forudsætning for, at forsvaret kan løse centrale dele af sine opgaver, bl.a. deltagelse i internationale fredsstøttende operationer. Rigsrevisionen har desuden lagt vægt på, at rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker har

betydning for, om forsvaret kan opfylde finanslovens resultatkrav til opstilling af reaktionsstyrkerne, som bl.a. er tilmeldt NATO- og FN-enheder. Det skyldes, at færdiguddannede værnepligtige med reaktionsstyrkekontrakt udgør grundstammen i styrkerne.

Det har ikke været muligt præcist at opgøre omkostningerne ved rekrutteringen. Rekrutteringen har dog betydning for, om forsvaret overordnet set kan få nytte af de ressourcer, der løbende anvendes på uddannelse af soldater, investeringer i materiel, opretholdelse af støttestrukturen mv.

4. Rigsrevisionen er opmærksom på, at rekrutteringen til DIB er blevet forbedret siden 2000, men det skal bemærkes, at der fortsat er over 500 ubesatte reaktionsstyrkekontrakter, primært i de logistiske enheder (forsyningstropperne). Desuden vil behovet for rekruttering af personel blive skærpet som følge af det nye forsvarsforlig (2005-2009). I forligsperioden 2000-2004 har forsvaret været pålagt løbende at kunne udsende ca. 1.000 soldater, mens kapaciteten i den kommende forligsperiode skal øges, så forsvaret løbende kan udsende ca. 2.000 soldater.

Forsvarskommandoen anfører, at det kommende forsvarsforlig forventes at indebære ændringer i reaktionsstyrkernes organisering. Det betyder bl.a., at fokus for rekrutteringen flyttes fra reaktionsstyrkekontrakter (hvor personellet står til rådighed i en 4-årig periode) til kontrakter, hvor personellet udsendes til internationale operationer umiddelbart efter endt uddannelse (uden efterfølgende rådighedsforpligtelse).

5. Rekrutteringen af personel blandt de værnepligtige bør efter Rigsrevisionens vurdering være et højt prioriteret strategisk indsatsområde, hvor forsvaret løbende søger at styrke indsatsen.

Udfaldet af rekrutteringen er bl.a. påvirket af, hvorledes forsvaret har tilrettelagt og gennemført rekrutteringen. En effektiv rekruttering kræver bl.a., at der er en klar fordeling af ansvar og opgaver. Samtidig er det væsentligt, at rekrutteringen er tilrettelagt, så forsvarets rekrutteringsindsats rettes mod alle værnepligtige, der kan opfylde kravene til reaktionsstyrkerne. Som grundlag for løbende at styrke indsatsen er det væsentligt, at forsvaret følger op på rekrutte-

ringen, herunder om de forskellige tiltag og aktiviteter giver de ønskede resultater.

6. Det er væsentligt, at forsvaret i forbindelse med de konkrete aktiviteter giver de værnepligtige et så realistisk billede som muligt af, hvad det indebærer at blive udsendt, så den enkeltes beslutning kan træffes på et kvalificeret grundlag. Endelig kræver en effektiv rekruttering, at forsvaret søger at identificere og forbedre forhold, som kan bevirke, at egnede værnepligtige ikke ønsker at indgå en reaktionsstyrkekontrakt.

En effektiv indsats fra forsvarets side er imidlertid ikke i sig selv en garanti for, at forsvaret kan rekruttere tilstrækkeligt og kvalificeret personel. Det skyldes, at rekrutteringen påvirkes af en række eksterne faktorer, der er uden for forsvarets rækkevidde, bl.a. familiemæssige forhold, udviklingen i forsvarsviljen, holdningen til dansk deltagelse i internationale operationer, beskæftigelsesmulighederne i samfundet.

7. På baggrund af ovenstående er formålet med beretningen at undersøge og vurdere, hvordan forsvaret har tilrettelagt og gennemført rekrutteringen af rådighedspersonel til hærens reaktionsstyrker. Som delformål er det undersøgt og vurderet:

- Om tilrettelæggelsen af rekrutteringen støtter en effektiv indsats (kap. IV).
- Om forsvaret følger op på rekrutteringen (kap. V).
- Om forsvarets rekrutteringsaktiviteter har givet de forventede resultater (kap. VI).
- Om forsvaret systematisk behandler de forhold, der kan påvirke rekrutteringen (kap. VII).

8. Undersøgelsen omfatter perioden 1997-2003 med hovedvægt på forsvarsforligsperioden 2000-2004.

Rigsrevisionen har ved afgrænsningen af undersøgelsen lagt vægt på, at hæren har det største rekrutteringsbehov blandt de 3 værn, samt at hæren har den længste erfaring med at anvende rådighedspersonel i reaktionsstyrkerne.

Da forsvaret med få undtagelser er i stand til at rekruttere tilstrækkeligt kvalificeret personel til de faste stillinger, omfatter undersøgelsen ikke rekruttering af personel til fastansættelse i forsvaret.

Rigsrevisionen har primært undersøgt, hvordan hæren rekrutterer rådighedspersonel til reaktionsstyrkerne (den interne rekruttering) blandt de værnepligtige. Hæren rekrutterer endvidere personel blandt de værnepligtige til faste stillinger, værnepligtige sergenter samt ansættelse på korttidskontrakt i reaktionsstyrker (korttidskontrakten indebærer én udsendelsesperiode i international tjeneste uden efterfølgende rådighedsforpligtelse).

9. Undersøgelsen er primært baseret på gennemgang af rapporter, dokumenter og redegørelser samt andet skriftligt materiale fra Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen samt Hærens Operative Kommando og de regimenter, Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med undersøgelsen. Rigsrevisionen har desuden gennemført interviews ved de myndigheder, der er involveret i tilrettelæggelsen og opfølgningen.

Som del af undersøgelsen har Rigsrevisionen endvidere gennemført 2 runder med gruppeinterviews. Der er i alt gennemført 17 gruppeinterviews ved 4 forskellige regimenter og med 127 deltagere bestående af værnepligtige og befalingsmænd.

### **Støtter tilrettelæggelsen af rekrutteringen en effektiv indsats?**

10. Rigsrevisionen finder, at tilrettelæggelsen af rekrutteringen støtter en effektiv indsats. Rigsrevisionen vurderer dog, at rekrutteringspolitikken bør have et noget bredere fokus end at sikre fyldestgørende information af de værnepligtige om konsekvenserne ved at indgå kontrakt. Der bør således tillige være fokus på, at forsvaret i højere grad lever op til egne krav til uddannelsesmiljø, omgangsformer og virksomhedskultur, idet disse forhold vurderes at have indflydelse på de værnepligtiges valg.

Rigsrevisionen har konstateret, at ansvars- og opgavefordelingen er entydigt defineret blandt de myndigheder, som deltager i rekrutteringen, samt at organiseringen giver grundlag for at koordinere indsatsen blandt de involverede myndigheder.



Endvidere har undersøgelsen vist, at Forsvarskommando i 2000 har udarbejdet en rekrutteringspolitik, som har til formål at sikre en fyldestgørende og ensartet information af de værnepligtige.

Endelig har undersøgelsen vist, at forsvaret har søgt at skabe bedre vilkår for rekrutteringen til reaktionsstyrkerne bl.a. ved at nyttiggøre hele værnepligtsindtaget som rekrutteringsgrundlag samt ved at gøre reaktionsstyrkekontrakten mere attraktiv.

### **Følger forsvaret op på rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker?**

11. Rigsrevisionen finder, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på forløb og resultater af rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker. Forsvaret har dermed ikke haft et dækkende og aktuelt grundlag for at vurdere, om rekrutteringsopgaverne er blevet løst, og om der har været behov for at ændre indsatsen. Rigsrevisionen finder dette mindre tilfredsstillende.

Undersøgelsen viste, at rapporterne om status for DIB kun i begrænset omfang indeholder analyser af og fokus på kritiske områder. Rapporterne videresendes ofte i ubearbejdet form uden indstillinger om nødvendige tiltag til forbedring af indsatsen. Det betyder bl.a., at forsvarets ledelse ikke får det nødvendige grundlag for at vurdere behovet for initiativer på området.

Undersøgelsen har vist, at Hærens Operative Kommando primært har haft fokus på resultaterne af rekrutteringen, samt at rekruttering betragtes som en del af regimenternes helhedsansvar. Rekrutteringen kan indgå som delelement i helhedsinspektioner af regimenterne, men der er ikke faste procedurer for opfølgning på regimenternes rekruttering, og der gennemføres ikke systematiske analyser af området.

Endelig viste undersøgelsen, at forsvaret kun i meget begrænset omfang følger op på de iværksatte initiativer i relation til rekrutteringen, hvilket betyder, at der ikke opnås et tilstrækkeligt kendskab til, om de problemer, som gav anledning til at iværksætte tiltag, er blevet løst. Endvidere har forsvaret ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, i hvilket omfang tiltagene har en virkning i relation til de overordnede mål om forøget rekruttering og fyldestgørende information.

### **Giver rekrutteringsaktiviteterne de forventede resultater?**

12. Rigsrevisionen bemærker, at forsvarets rekrutteringsaktiviteter kun delvist har givet de resultater, forsvaret forventede, og at aktiviteterne ikke i tilstrækkelig grad har bidraget til at skærpe de værnepligtiges interesse for at indgå kontrakt.

Interviews med værnepligtige viste, at de værnepligtige generelt fandt, at reaktionsstyrkekampagnen ikke havde vakt deres interesse for reaktionsstyrkerne, og at kampagnen skabte et urealistisk og misvisende billede af forsvaret og reaktionsstyrkerne. På baggrund heraf finder Rigsrevisionen, at kampagnen kun i meget begrænset omfang har bidraget til at støtte regimenternes rekruttering.

Endvidere fandt de værnepligtige, at DIB-informationspakkens lektioner og afsluttende DIB-orientering generelt har sørget for, at de modtog fyldestgørende information om reaktionsstyrkekontrakten mv. De værnepligtige fandt dog også, at disse aktiviteter ikke i sig selv bidrog til at skærpe deres interesse for at indgå en kontrakt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at forsvaret ikke i fuldt omfang har opnået de forventede resultater.

Endelig viste interviewene, at de værnepligtige fandt, at øvelsen ”Grundlæggende Indføring i Fredsstøttende Operationer” (GRIFO) gav dem en god indsigt i tjenesten som soldat i internationale operationer, samt at øvelsen bidrog til at skærpe deres interesse for at indgå en kontrakt. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at forsvaret i vidt omfang har opnået de forventede resultater med GRIFO-øvelsen.

### **Behandler forsvaret systematisk de forhold, der kan påvirke rekrutteringen?**

13. Rigsrevisionen bemærker, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad systematisk har søgt at behandle en række af de forhold, der kan påvirke rekrutteringen blandt værnepligtige.

Undersøgelsen har vist, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har forsøgt at samle den viden, myndighederne besidder om de forhold, som kan påvirke rekrutteringen. Endvidere har forsvaret ikke i tilstrækkelig grad inddraget og behandlet denne viden i relation til rekrutteringspolitikken eller til at iværksætte tiltag, som kan reducere negative forholds indflydelse og styrke rekrutteringen.

14. Forsvarsministeriet anfører, at de særlige betingelser, som de værnepligtige skal uddannes til at fungere under, stiller krav om opretholdelse af disciplin også i ultimative situationer. Derfor kan det næppe helt undgås, at den enkelte værnepligtige oplever overgangen fra en civil tilværelse til en militær uddannelse som en voldsom omvæltning. Ministeriet bemærker endvidere, at der selvsagt påhviler forsvaret et særligt ansvar for at mindske generne for den enkelte mest muligt, men samtidig skal uddannelsesmiljøet være så realistisk som muligt.

15. Forsvarskommandoen bemærker, at implementeringen af den nye uddannelsesstruktur med 4 måneders værnepligt og 8 måneders frivillig videreuddannelse vil imødekomme en lang række af beretningens kritikpunkter og anbefalinger, fortrinsvis fordi målet med uddannelsen er sammenfaldende med opgaveløsningen ved udsendelse til international tjeneste. Endvidere vil implementeringen af det nye forsvarsforlig tillige medføre forbedringer, idet der vil ske en opprioritering af personel og materiel til gennemførelsen af uddannelsen.

16. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forsvaret med implementeringen af den nye uddannelsesstruktur kan skabe bedre vilkår i forbindelse med uddannelsen af de værnepligtige, samt at forsvaret dermed har mulighed for at tage højde for de forhold, som kan have en negativ indflydelse på rekrutteringen blandt værnepligtige.

### **Sammenfatning og anbefalinger**

17. Rigsrevisionen har udarbejdet følgende anbefalinger, som vurderes at kunne medføre en styrkelse af forsvarets rekruttering.

Rigsrevisionen anbefaler, at Forsvarskommandoen søger at styrke samarbejdet mellem de myndigheder, der varetager den interne og den eksterne rekruttering.

Forsvarskommandoen har oplyst, at oprettelsen af Forsvarets Personeltjeneste, og dermed samling af ressourcerne fra Forsvarskommandoen og Forsvarets Værnepligt og Rekruttering i én organisation, vurderes at medvirke til en forbedret videndeling. Dette kan bl.a. ske igennem et samarbejde med Hærens Operative Kommando og øvrige inte-

ressenter, herunder især Forsvarsakademiets Institut for Militærpsykologi.

Det anbefales, at der, med udgangspunkt i de enkelte enheders indsats på området, gennemføres en mere kritisk opfølgning på rekrutteringen.

Forsvarskommandoen anfører, at forsvarets praksis vedrørende inspektion og rapportering evalueres med henblik på en forenkling. Samtidig overvejes det, hvilke procedurer der fremtidigt skal følges vedrørende fremsendelse og opfølgning på rapporterne.

Rigsrevisionen anbefaler endvidere, at forsvaret lægger mere vægt på konkrete personlige oplevelser, samt at de værnepligtige – i det omfang det er muligt – får klare svar på spørgsmål om udsendelse, herunder hvem de eventuelt skal udsendes med, hvor de skal hen, hvornår de skal af sted, og hvilke opgaver de i praksis skal løse.

Forsvarskommandoen bemærker hertil, at regimenterne i mulig udstrækning vil formidle relevant information vedrørende aktuelle udsendelser, opgavens karakter, tidspunkter, bemanning mv.

Rigsrevisionen anbefaler, at forsvaret – fx med udgangspunkt i en revideret rekrutteringspolitik – tager alle de forhold i betragtning, som kan påvirke rekrutteringen blandt de værnepligtige.

Endelig finder Rigsrevisionen, at der fortsat udestår en væsentlig opgave med at efterleve forsvarets grundværdier i forhold til de værnepligtige samt med at anvende forsvarets pædagogiske principper i undervisningen. Det anbefales derfor, at hæren i større grad har fokus på disse forhold.

Forsvarskommandoen anfører, at den nye 4-måneders værnepligt (Hærens Basisuddannelse) sikrer, at der fremadrettet kommer mere fokus på området, idet der lægges yderligere vægt på motivationsfremmende mandskabsbehandling.

18. Rigsrevisionen finder samlet, at rekrutteringen kan styrkes på flere områder, og at der med udgangspunkt i det nye forsvarsforlig kan iværksættes tiltag, som vurderes at kunne imødekomme en række af de forhold, der er nævnt i beretningen.

Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen anfører, at beretningen berører centrale problemstillinger, og at det er hensigten at anvende de anførte kritikpunkter og forslag til

forbedringer i en fremadrettet helhedsløsning for rekrutteringen.

Rigsrevisionen konstaterer sammenfattende, at der i forhold til flere af Rigsrevisionens anbefalinger allerede er iværksat initiativer til forbedring af rekrutteringen.

#### **Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

##### *Støtter tilrettelæggelsen af rekrutteringen en effektiv indsats?*

- Rigsrevisionen finder, at tilrettelæggelsen af rekrutteringen støtter en effektiv indsats, idet ansvars- og opgavefordelingen er entydigt defineret, og organiseringen giver grundlag for at koordinere indsatsen.
- Forsvaret har således søgt at skabe bedre vilkår for rekrutteringen til reaktionsstyrkerne bl.a. ved at nyttiggøre hele værnepligtsindtaget samt ved at gøre reaktionsstyrkekontrakten mere attraktiv.
- Forsvarskommandoen har udarbejdet en rekrutteringspolitik, som har til formål at sikre en fyldestgørende og ensartet information af de værnepligtige.

##### *Følger forsvaret op på rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker?*

- Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på forløb og resultater af rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker.

##### *Giver rekrutteringsaktiviteterne de forventede resultater?*

- Rigsrevisionen bemærker, at forsvarets rekrutteringsaktiviteter kun delvist har givet de resultater, forsvaret forventede, og at aktiviteterne ikke i tilstrækkelig grad har bidraget til at skærpe de værnepligtiges interesse for at indgå kontrakt.

##### *Behandler forsvaret systematisk de forhold, der kan påvirke rekrutteringen?*

- Rigsrevisionen bemærker, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad systematisk har søgt at behandle en række af de forhold, der kan påvirke rekrutteringen blandt værnepligtige.
- Forsvaret har ikke i tilstrækkelig grad forsøgt at samle den viden, myndighederne besidder om de forhold, som kan påvirke rekrutteringen.
- Rigsrevisionen finder, at forsvaret med implementeringen af den nye uddannelsesstruktur kan skabe bedre vilkår for de værnepligtige, samt at forsvaret dermed har mulighed for at tage højde for de forhold, som kan have en negativ indflydelse på rekrutteringen blandt værnepligtige.

### Sammenfatning og anbefalinger

- Rigsrevisionen bemærker, at rekrutteringen kan styrkes på flere områder, og at der med udgangspunkt i det nye forsvarsforlig kan iværksættes tiltag, som vurderes at kunne imødekomme en række af de forhold, der er nævnt i beretningen.
- Rigsrevisionen konstaterer sammenfattende, at der i forhold til flere af Rigsrevisionens anbefalinger allerede er iværksat initiativer til forbedring af rekrutteringen.

## II. Indledning

19. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen knytter sig til finanslovens § 12. Forsvarsministeriet. Beretningen handler om rekruttering af værnepligtige som rådighedspersonel (personel med reaktionsstyrkekontrakt) til hærens reaktionsstyrker.

### A. Undersøgelsens baggrund

20. Siden starten af 1990'erne har forsvarets rolle ændret sig som følge af den sikkerhedspolitiske udvikling. Fra politisk side har der således været lagt vægt på at styrke forsvarets mulighed for at deltage i internationale operationer. I "Aftale om forsvarets ordning 2005-2009" anføres det bl.a., at: "*Dansk forsvar skal kunne bidrage med indsatsklare, veludrustede og effektive styrker til internationale operationer samtidig med en styrket samordning mellem den militære og den civile, humanitære indsats i et indsatsområde*".

Forsvaret har siden 1993 opstillet reaktionsstyrker med det formål at råde over enheder, som kan indsættes med kort varsel i bl.a. internationale operationer. Reaktionsstyrkerne kan indsættes i henhold til § 3 (forsvar af NATO's område) i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. (forsvarsloven) samt i forbindelse med fredsstøttende og humanitære opgaver mv. i henhold til forsvarslovens § 6.

Den Danske Internationale Brigade (DIB) var den første reaktionsstyrke, der blev etableret. Efterfølgende har for-

svaret opstillet reaktionsstyrker inden for hvert af de 3 værn.

21. Siden starten af 1990'erne har der været en stigende efterspørgsel efter danske bidrag til internationale operationer. Forsvaret har i vidt omfang været i stand til at levere de ønskede bidrag og har som følge heraf haft et stort internationalt engagement, hvor enheder fra hæren, søværnet og flyvevåbnet har været indsat i en række krigsområder, herunder på Balkan (Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien, Albanien og Kosovo) samt i Eritrea, Afghanistan og Irak. De udsendte enheder har bestået af såvel fastansat personel som rådighedspersonel, hvoraf rådighedspersonel har udgjort en væsentlig del af bemanningen.

## **B. Beretningens udvælgelse og formål**

22. Rigsrevisionen har gennemført en undersøgelse af rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker med baggrund i det forhold, at hæren siden oprettelsen af DIB har haft vanskeligt ved at rekruttere det nødvendige rådighedspersonel (status for rekruttering beskrives i kap. III).

Baggrunden for undersøgelsen er endvidere, at rekruttering af tilstrækkeligt og kvalificeret personel er en generel og meget væsentlig forudsætning for, at forsvaret kan løse centrale dele af sine opgaver, bl.a. deltagelse i internationale fredsstøttende operationer. Rigsrevisionen har desuden lagt vægt på, at rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker har betydning for, om forsvaret kan opfylde finanslovens resultatkrav til opstilling af reaktionsstyrkerne, som bl.a. er tilmeldt NATO- og FN-enheder. Det skyldes, at færdiguddannede værnepligtige med reaktionsstyrkekontrakt udgør grundstammen i styrkerne.

Det har ikke været muligt præcist at opgøre omkostningerne ved rekrutteringen. Rekrutteringen har dog betydning for, om forsvaret overordnet set kan få nytte af de ressourcer, der løbende anvendes på uddannelse af soldater, investeringer i materiel, opretholdelse af støttestrukturen mv.

23. Rigsrevisionen er opmærksom på, at rekrutteringen til DIB er blevet forbedret siden 2000, men det skal bemærkes, at der fortsat er over 500 ubesatte reaktionsstyrkekontrakter, primært i de logistiske enheder (forsyningstropper-

ne). Desuden vil behovet for rekruttering af personel blive skærpet som følge af det nye forsvarsforlig (2005-2009). I forligsperioden 2000-2004 har forsvaret været pålagt løbende at kunne udsende ca. 1.000 soldater, mens kapaciteten i den kommende forligsperiode skal øges, så forsvaret løbende kan udsende ca. 2.000 soldater.

Forsvarskommandoen anfører, at det kommende forsvarsforlig forventes at indebære ændringer i reaktionsstyrkernes organisering. Det betyder bl.a., at fokus for rekrutteringen flyttes fra reaktionsstyrkekontrakter (hvor personellet står til rådighed i en 4-årig periode) til kontrakter, hvor personellet udsendes til internationale operationer umiddelbart efter endt uddannelse (uden efterfølgende rådighedsforpligtelse).

24. Rekrutteringen af personel blandt de værnepligtige bør efter Rigsrevisionens vurdering være et højt prioriteret strategisk indsatsområde, hvor forsvaret løbende søger at styrke indsatsen.

Udfaldet af rekrutteringen er bl.a. påvirket af, hvorledes forsvaret har tilrettelagt og gennemført rekrutteringen. En effektiv rekruttering kræver bl.a., at der er en klar fordeling af ansvar og opgaver. Samtidig er det væsentligt, at rekrutteringen er tilrettelagt, så forsvarets rekrutteringsindsats rettes mod alle værnepligtige, der kan opfylde kravene til reaktionsstyrkerne. Som grundlag for løbende at styrke indsatsen er det væsentligt, at forsvaret følger op på rekrutteringen, herunder om de forskellige tiltag og aktiviteter giver de ønskede resultater.

Rekrutteringen afhænger helt grundlæggende af, om forsvaret gennem værnepligtstiden og særlige tiltag får vakt interesse for at tegne kontrakt blandt flest mulige af de egnede værnepligtige. Rigsrevisionen har derfor valgt at fokusere en del af undersøgelsen på de værnepligtiges udbytte af rekrutteringsaktiviteterne og oplevelser af forsvaret i værnepligtstiden.

25. Det er væsentligt, at forsvaret i forbindelse med de konkrete aktiviteter giver de værnepligtige et så realistisk billede som muligt af, hvad det indebærer at blive udsendt, så den enkeltes beslutning kan træffes på et kvalificeret grundlag. Endelig kræver en effektiv rekruttering, at forsvaret søger at identificere og forbedre forhold, som kan be-



virke, at egnede værnepligtige ikke ønsker at indgå en reaktionsstyrkekontrakt.

En effektiv indsats fra forsvarets side er imidlertid ikke i sig selv en garanti for, at forsvaret kan rekruttere tilstrækkeligt og kvalificeret personel. Det skyldes, at rekrutteringen påvirkes af en række eksterne faktorer, der er uden for forsvarets rækkevidde, bl.a. familiemæssige forhold, udviklingen i forsvarsviljen, holdningen til dansk deltagelse i internationale operationer, beskæftigelsesmulighederne i samfundet.

26. På baggrund af ovenstående er formålet med beretningen at undersøge og vurdere, hvordan forsvaret har tilrettelagt og gennemført rekrutteringen af rådighedspersonel til hærens reaktionsstyrker. Som delformål er det undersøgt og vurderet:

- Om tilrettelæggelsen af rekrutteringen støtter en effektiv indsats (kap. IV).
- Om forsvaret følger op på rekrutteringen (kap. V).
- Om forsvarets rekrutteringsaktiviteter har givet de forventede resultater (kap. VI).
- Om forsvaret systematisk behandler de forhold, der kan påvirke rekrutteringen (kap. VII).

### **C. Afgrænsning og metode**

27. Undersøgelsen omfatter perioden 1997-2003 med hovedvægt på forsvarsforligsperioden 2000-2004.

Rigsrevisionen har ved afgrænsningen af undersøgelsen lagt vægt på, at hæren har det største rekrutteringsbehov blandt de 3 værn, samt at hæren har den længste erfaring med at anvende rådighedspersonel i reaktionsstyrkerne.

Da forsvaret med få undtagelser er i stand til at rekruttere tilstrækkeligt kvalificeret personel til de faste stillinger, omfatter undersøgelsen ikke rekruttering af personel til fastansættelse i forsvaret.

28. Rigsrevisionen har primært undersøgt, hvordan hæren rekrutterer rådighedspersonel til reaktionsstyrkerne (den interne rekruttering) blandt de værnepligtige. Hæren rekrutterer endvidere personel blandt de værnepligtige til faste stil-

linger, værnepligtige sergenter samt ansættelse på korttidskontrakt i reaktionsstyrker (korttidskontrakten indebærer én udsendelsesperiode i international tjeneste uden efterfølgende rådighedsforpligtelse).

Rigsrevisionen har kun inddraget forhold vedrørende udsendelse af enheder til internationale operationer i det omfang, det har betydning for de værnepligtiges beslutning om at tegne en kontrakt.

29. Undersøgelsen af forsvarets tilrettelæggelse af rekrutteringsindsatsen (kap. IV) og forsvarets opfølgning på rekrutteringsindsatsen (kap. V) er baseret på gennemgang af rapporter, dokumenter og redegørelser samt andet skriftligt materiale fra Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen samt Hærens Operative Kommando og de regimenter, Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med undersøgelsen. Rigsrevisionen har desuden gennemført interviews ved de myndigheder, der er involveret i tilrettelæggelsen og opfølgningen.

30. Som del af undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemført 2 runder med gruppeinterviews. Der er i alt gennemført 17 gruppeinterviews ved 4 forskellige regimenter og med 127 deltagere bestående af værnepligtige og befalingsmænd.

Metoden har til formål at tilvejebringe viden om deltagernes holdninger og meninger til de stillede spørgsmål og emner. Rigsrevisionen har i hver runde gennemført gruppeinterviews, indtil yderligere interviews ikke har tilføjet markant ny viden. Rigsrevisionen er opmærksom på, at metoden ikke giver et statistisk udsagn om de emner, Rigsrevisionen har ønsket at belyse.

31. Gruppeinterviewene i 1. runde blev gennemført for at identificere de væsentligste forhold, der kan påvirke mulighederne for at rekruttere værnepligtige til hærens reaktionsstyrker.

Rigsrevisionen har i 1. runde gennemført 6 gruppeinterviews med værnepligtige, sergenter og befalingsmænd fordelt på 3 regimenter. Hvert gruppeinterview omfattede 6-8 personer. Deltagerne blev præsenteret for spørgsmålet: *"Hvilke forhold påvirker forsvarets muligheder for at rekruttere personel til reaktionsstyrkekontrakt?"*. På baggrund

heraf redegjorde deltagerne for de forhold, som de fandt påvirkede rekrutteringen. Udsagnene fra interviewene blev analyseret og grupperet af Rigsrevisionen, og resultaterne blev suppleret med drøftelser med Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Forsvarsakademiet og Hærens Operative Kommando. På baggrund af interviewene og drøftelserne med forsvaret opstillede Rigsrevisionen en oversigt (**figur 1**) over de forhold, der kan påvirke rekrutteringen, jf. pkt. 49.

Rigsrevisionen har anvendt oversigten i forbindelse med undersøgelsen af forsvarets rekrutteringspolitik i kap. IV.

32. Undersøgelsen af resultaterne af rekrutteringsaktiviteterne (kap. VI) er baseret på resultaterne af 2. interviewrunde, som bestod af 11 gruppeinterviews med værnepligtige fordelt på 3 regimenter. Gruppeinterviewene i 2. runde blev gennemført for at belyse de værnepligtiges udbytte af 4 centrale rekrutteringsaktiviteter.

Hvert gruppeinterview omfattede 6-8 personer. 6 af grupperne bestod af værnepligtige, som har sagt ”ja” til kontrakt, og de sidste 5 grupper af værnepligtige, som havde sagt ”nej”. Under interviewene blev deltagerne præsenteret for kampagnemateriale, billeder og skriftligt materiale fra de forskellige aktiviteter. De værnepligtige redegjorde for deres personlige udbytte og oplevelse af rekrutteringsaktiviteterne. Rigsrevisionen har i kap. VI gengivet en del af de værnepligtiges udsagn. De enkelte udsagn er valgt, fordi de er dækkende for en generel holdning blandt de værnepligtige, Rigsrevisionen har interviewet. Hvert gruppeinterview blev afsluttet med, at de værnepligtige hver især fortalte, hvorfor de havde sagt henholdsvis ”ja” eller ”nej” til en kontrakt med forsvaret.

33. Undersøgelsen af forsvarets behandling af forhold, der kan påvirke mulighederne for at rekruttere værnepligtige til hærens reaktionsstyrker (kap. VII), tog udgangspunkt i oversigten (figur 1). Rigsrevisionen har med udgangspunkt i oversigten gennemgået interne dokumenter, rapporter, undersøgelser, publikationer mv. i relation til hvert af de nævnte forhold. Gennemgangen har dannet grundlaget for at vurdere, hvilken viden forsvaret har om de enkelte forhold, og hvorledes forsvaret har anvendt denne vi-

den i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af rekrutteringen.

34. Et udkast til beretningen, inkl. de anvendte citater, har været forelagt Forsvarsministeriet. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen. Anvendelsen af citater har ikke givet anledning til bemærkninger.

### III. Status for rekrutteringen til DIB

35. Formålet med kapitlet er at beskrive behovet for rådighedspersonel og status for rekrutteringen til DIB.

36. Det er kendetegnende for hæren i undersøgelsesperioden, at reaktionsstyrkerne i vidt omfang har været bemandede med rådighedspersonel. Normeringen af rådighedspersonel og den samlede normering fremgår af **tabel 1**.

**Tabel 1. Oversigt over personelnormeringen i hærens reaktionsstyrker, 2003**

Reaktionsstyrker	Normeret rådighedspersonel (ca.)	Samlet normering (ca.)
DIB .....	3.700	4.700
SHIRBRIG <sup>1)</sup> (hovedkvarterskompagni) .....	170	205
Øvrige mindre enheder .....	310	470
I alt .....	4.180	5.375
<sup>1)</sup> Stand-by Forces High Readiness Brigade (FN's hurtige reaktionsstyrke).		
Kilde: Forsvarskommandoen.		

Tabel 1 viser, at hæren har haft behov for at have ca. 4.200 mand på reaktionsstyrkekontrakt. Heraf har DIB det største behov for rådighedspersonel, i alt ca. 3.700 mand.

Det årlige gennemsnitlige behov for rekruttering til reaktionsstyrkerne hænger primært sammen med længden på reaktionsstyrkekontrakten. Fra oktober 2000 blev der indført en 4-årig kontraktperiode. Det betød, at hæren i gennemsnit skulle nytte eller gentagne  $\frac{1}{4}$  af kontrakterne hvert år for løbende at holde reaktionsstyrkerne bemandede med rådighedspersonel. Med den 4-årige kontraktperiode har der således været et behov for at indgå 1.050 kontrakter pr. år ( $\frac{1}{4}$  af ca. 4.200 stillinger), heraf 925 kontrakter pr. år til DIB.

Forsvarskommandoen har oplyst, at antallet af stillinger, der fremover skal bemandes med rådighedspersonel, forventes at udgøre ca. 2.000 mod de nuværende 4.200. Det skyldes, at forsvaret fremover vil prioritere bemanningen af en brigade bestående af fastansat personel (1. Brigade).

37. Målsætningen for DIB var, at rådighedspersonel skulle udgøre 80 % af bemanningen af DIB, jf. ”Rapport om opstilling mv. af den internationale enhed”.

Rigsrevisionen har med udgangspunkt i forsvarets egne rapporter analyseret rekrutteringen til DIB. Rapporterne viser, at hæren siden oprettelsen af DIB generelt har haft vanskeligt ved at rekruttere det nødvendige rådighedspersonel. Antallet af ubesatte kontrakter er dog faldet fra 1.303 i 2000 til 577 i 2003. Analysen viste desuden, at antallet af nytegnede kontrakter i perioden 2000-2003 har været mindre end det gennemsnitlige behov på 925 kontrakter pr. år.

Endelig konstaterer Rigsrevisionen, at målsætningen om, at 80 % af DIB skal bemandes med personel på kontrakt, ikke har kunnet opfyldes, idet rådighedspersonellet i perioden 2000-2003 har udgjort mellem 52 % og 68 % af den samlede bemanning.

Forsvarskommandoen bemærker, at den manglende mål-opfyldelse er koncentreret om de stillinger, hvor der er behov for specifikke kvalifikationer, fx i logistiske enheder. Dette har medført, at Hærens Operative Kommando i styrkeproduktionsplanen har øget antallet af værnepligtige, der indkaldes til forsyningstropperne, for at sikre et større hvervepotentiale blandt personel med en logistisk uddannelsesbaggrund.

Forsvarskommandoen anfører endvidere, at forsvarsforliget 2000-2004 indebar, at der var et begrænset hvervepotentiale på grund af færre værnepligtige i starten af perioden, og at antallet af ubesatte stillinger i hærens reaktionsstyrkeenheder som følge deraf midlertidigt måtte forventes at stige.

38. Rigsrevisionen har gennemgået resultaterne af rekrutteringen blandt de værnepligtige. Forsvaret har i perioden 1997-2003 i gennemsnit rekrutteret 11,4 % af de indkaldte værnepligtige. Den gennemsnitlige rekrutteringsprocent er

dog øget til 13,2 % i sidste halvdel af perioden (2000-2003). Endvidere fremgik det, at rekrutteringsprocenten pr. værnepligtshold har varieret fra 4,2 % til 19,9 %.

Forsvarskommandoen har i undersøgelsesperioden ikke fastsat et mål for rekrutteringsprocenten. Forsvarsministeriet har oplyst, at målet fremover er at rekruttere ca. 1.200 personer af de ca. 5.400 personer, som årligt indkaldes til at aftjene 4 måneders værnepligt i hæren, svarende til ca. 22 %. Heraf vil ca. 500 kunne tilbydes fastansættelse som konstabler, og ca. 500 vil kunne tilbydes en reaktionsstyrkekontrakt. De øvrige 200 personer rekrutteres til andre militære stillinger, fx officersuddannelsen og reserveofficerer.

#### **IV. Støtter tilrettelæggelsen af rekrutteringen en effektiv indsats?**

39. Formålet med kapitlet er at undersøge og vurdere, om tilrettelæggelsen af rekrutteringen støtter en effektiv indsats.

Ved vurderingen har Rigsrevisionen lagt vægt på, om ansvar og opgaver er entydigt defineret mellem de myndigheder, der bidrager til at løse opgaven. Endvidere har Rigsrevisionen lagt vægt på, om forsvaret har en politik/strategi for området, samt om forsvarets øvrige tiltag på området understøtter rekrutteringen.

##### **A. Ansvar og opgaver vedrørende rekrutteringen er entydigt fordelt**

40. Den overordnede ansvars- og opgavefordeling vedrørende rekrutteringen er fastlagt i Forsvarskommandoens direktiv fra januar 2002 vedrørende rekruttering i forsvaret. Endvidere har Hærens Operative Kommando i 2003 udarbejdet et direktiv, som fastlægger ansvars- og opgavefordelingen på hærens område.

41. Rekrutteringen er opdelt i intern og ekstern rekruttering. Hærens Operative Kommando har ansvaret for den interne rekruttering til mobiliseringsstyrkerne og reaktionsstyrkerne blandt værnepligtige og fastansat personel. Regimenterne er ansvarlige for at uddanne de værnepligtige samt

at gennemføre rekrutteringsaktiviteterne og indgå reaktionsstyrkekontrakter ved afslutningen af værnepligten.

Forsvarets Værnepligt og Rekruttering har ansvaret for den eksterne rekruttering, som primært er rettet mod personer, som ikke gør tjeneste i forsvaret, herunder hjemsendt personel.

Ansvarsfordelingen og rekrutteringsstrategien betyder, at Hærens Operative Kommando har det største ansvar for rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker. Forsvarets Værnepligt og Rekrutterings ansvar består primært i at vække forhåndsinteresse blandt kommende værnepligtige samt at bidrage med oplysninger i forbindelse med orienteringen af hærens værnepligtige.

42. Forsvarskommandoen har nedsat 2 permanente arbejdsgrupper med deltagelse af de myndigheder, som er involveret i rekrutteringen.

”Koordinationsgruppe vedrørende hvervning” har til formål at anbefale metoder og fastsætte produktionsmål vedrørende rekruttering på baggrund af myndighedernes erfaringer med gennemførte rekrutteringsaktiviteter.

”Projektgruppe vedrørende hvervning til Den Danske Internationale Brigade” har til formål at udarbejde koncepter og direktiver for kampagner, centralt udførte hverveaktiviteter og oplysningsmaterialer. Endvidere skal arbejdsgruppen evaluere effekten af hvervekampagner og -tiltag og på denne baggrund identificere eventuelle problemområder.

43. På hærens område er der nedsat en planlægningsgruppe for at koordinere rekrutteringen til DIB mellem Hærens Operative Kommando og regimenterne. Det er desuden gruppens opgave at fastlægge de administrative procedurer for regimenternes rekruttering. Endelig sørger gruppen for at fordele ansøgere blandt regimenterne i de tilfælde, hvor det enkelte regiment ikke kan tilbyde egnede ansøgere en kontrakt.

44. Rigsrevisionen konstaterer, at ansvars- og opgavefordelingen er entydigt defineret blandt de myndigheder, som deltager i rekrutteringen, samt at organiseringen giver grundlag for at koordinere indsatsen blandt de involverede myndigheder. Rigsrevisionen noterer, at især regimenternes

løbende indsats for at fordele personel er med til at sikre, at forsvaret får nyttiggjort flest mulige af de egnede ansøgere.

### **B. Forsvaret formulerede en rekrutteringspolitik som reaktion på vanskelighederne ved udsendelse af rådighedspersonel i 1999**

45. Folketinget gav den 17. juni 1999 sit samtykke til, at danske enheder kunne stilles til rådighed for en international styrke i Kosovo. I forbindelse med opstillingen af de danske enheder blev DIB-enheder aktiveret for første gang siden oprettelsen i 1993. Det indebærer, at rådighedspersonel blev indkaldt med kort varsel. Blandt det indkaldte rådighedspersonel var der en række personer, som ikke ønskede at lade sig udsende, selv om de var kontraktligt forpligtet.

Forsvarskommandoen konstaterede efterfølgende, at et stort antal soldater ikke havde følt sig tilstrækkeligt informeret om kontrakten og dens konsekvenser. Det blev desuden konstateret, at regimenternes informationer om kontrakten havde været mangelfulde og/eller forkerte.

46. Som reaktion herpå udarbejdede Forsvarskommandoen i 2000 "Politik og handleplan for rekruttering af personel til Den Danske Internationale Brigade (DIB)".

Formålet med rekrutteringspolitikken var dels at motivere kommende, nuværende og hjemsendte værnepligtige til at indgå en reaktionsstyrkekontrakt, dels at motivere rådighedspersonel til at forlænge deres kontrakt. Endvidere skulle politikken sikre, at de værnepligtige før kontrakttegning modtog en "*ensartet, fyldestgørende og ærlig information*".

47. Rekrutteringspolitikken er opdelt i 4 faser, som fastlægger forsvarets indsats før, under og efter aftjening af værnepligt samt ved genrekruttering af rådighedspersonel. Politikken er primært baseret på forskellige former for information (kampagner, lektioner, orienteringer mv.).

Som en del af politikken fastlagde Forsvarskommandoen et program for orienteringen af de værnepligtige ("DIB-informationspakken"). DIB-informationspakken består af en række faste lektioner om bl.a. baggrunden for oprettelse af DIB, kvalifikationskrav til soldaterne, kontraktens indhold mv. Hærens Operative Kommando skal endvidere gennemføre en sammenfattende orientering om rettigheder, pligter og muligheder i relation til reaktionsstyrkekontrakten.



Hærens Operative Kommando har pålagt regimenterne at informere de værnepligtige om alle de forhold og emner, som indgår i DIB-informationspakken.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de regimenter, som Rigsrevisionen har besøgt, anvendte rekrutteringspolitikken, herunder DIB-informationspakken, som grundlag for informationen af de værnepligtige. De værnepligtiges udbytte af de lektioner og orienteringer, som er en del af DIB-informationspakken, behandles i kap. VI.

48. Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarskommandoen i 2000 udarbejdede en rekrutteringspolitik, som bl.a. havde til formål at sikre en fyldestgørende og ensartet information af de værnepligtige. Forsvaret har derved skabt et godt og struktureret grundlag for orienteringen af de værnepligtige om rettigheder, pligter og muligheder i relation til at indgå en reaktionsstyrkekontrakt.

49. Rigsrevisionen har som del af undersøgelsen udarbejdet en oversigt over de væsentligste forhold, der kan påvirke rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker, jf. pkt. 31.

**Figur 1. Væsentlige forhold der kan påvirke rekrutteringen til reaktionsstyrkerne**



Note: Oversigten skitserer en række forhold, som hver især kan påvirke rekrutteringen, og er udarbejdet af Rigsrevisionen på baggrund af interviews med værnepligtige og fast personel (1. interviewrunde), drøftelser med forsvaret samt skriftligt materiale om de enkelte forhold.

50. Figur 1 viser, at forsvarets mulighed for at rekruttere egnede værnepligtige påvirkes af en række forhold i en proces, der starter ved udskrivningen af værnepligtige, oplevelser i løbet af værnepligtstiden og oplevelser af forsvarets rekrutteringsindsats frem til det tidspunkt, hvor reaktionsstyrkekontrakten skal tegnes.

Forsvarsministeriet har oplyst, at værnepligten er lagt an på, at alle skal kunne indkaldes med henblik på at deltage i landets forsvar under alle forhold. Denne tanke var tidligere et element i mobiliseringsforsvaret og med det seneste forsvarsforlig et væsentligt element i den nye totalforsvarsværnepligt. Rekrutteringen af værnepligtigt personel til reaktionsstyrkerne er således ikke det eneste formål med værnepligten.

Rigsrevisionen har fundet, at den indledende udskrivning har betydning for, om forsvaret som udgangspunkt har et godt rekrutteringsgrundlag bestående af interesserede og egnede værnepligtige. Undersøgelsen har vist, at hæren ofte oplever, at der blandt de værnepligtige er nogle, som ikke ønsker at aftjene værnepligt, mens nogle har vanskeligt ved at klare de fysiske krav. Endvidere havde nogle værnepligtige misbrugsproblemer eller havde straffe, som gjorde, at de ikke kunne sikkerhedsgodkendes og dermed ikke kunne ansættes i hæren. Disse værnepligtige udgør dermed ikke reelt en del af rekrutteringsgrundlaget.

Forsvarsministeriet anfører endvidere, at det ikke helt kan undgås, at der på sessionen udskrives værnepligtige, som ikke burde være udskrevet. Bl.a. kan værnepligtige have helbredsmangler, som ikke umiddelbart kan opdages ved sessionen.

Interviews med værnepligtige og fastansat personel har vist, at oplevelsen af værnepligtstiden er afgørende for de værnepligtiges samlede indtryk af forsvaret og har central betydning for den enkeltes valg om at tegne en kontrakt.

Endelig viste Rigsrevisionens interviews og drøftelser med forsvaret, at rekrutteringen bliver påvirket af, om de forskellige rekrutteringsaktiviteter og -tiltag virker efter hensigten, fx øvelser, information, løn og bonusordninger, og i særdeleshed om forsvaret har mulighed for at tilbyde en frivillig udsendelse umiddelbart efter endt værnepligt.

51. De enkelte forhold kan, jf. figur 1, hver for sig virke begrænsende henholdsvis understøttende på rekrutteringsmulighederne. Undersøgelsen har tillige vist, at forholdene påvirker hinanden. Bl.a. kan udskrivningen af værnepligtige få stor indflydelse på oplevelsen af værnepligtstiden. Enkeltpersoners manglende interesse og/eller manglende egnethed påvirker ofte uddannelsesmiljøet og de øvrige værnepligtige, fx ved at skade den generelle stemning i enhe-

den eller ved, at det faste personel skal bruge ressourcer på uegnede værnepligtige, herunder opgaven med at identificere og hjemsende disse personer i utide.

Rigsrevisionen finder, at forsvaret har mulighed for at mindske eller forhindre virkningen af nogle af disse forhold, fx dårlige oplevelser af værnepligtstiden. Andre forhold, fx omgivelsernes syn på forsvaret, er dog vanskelige at påvirke direkte.

Forsvarskommandoen bemærker, at værnepligtiges manglende interesse for værnepligtstjenesten ikke alene kan medføre hjemsendelse i utide, men naturligvis udgør en meget stor udfordring for uddannelsesenhederne. Det er Forsvarskommandoens anbefaling, at Forsvarets Personeltjenestes overtagelse af sessionsvirket fra 2006 skal lede hen til, at sessionen tilpasses, så rekrutteringshensynet vægtes højere.

Endvidere overvejes det, om Forsvarets Personeltjeneste fremover skal gennemføre en ekstern rekruttering over for civile med henblik på at rekruttere personel til et samlet uddannelsesforløb (4 måneders værnepligt og 8 måneders frivillig videreuddannelse samt udsendelse efterfulgt af reaktionsstyrkekontrakt eller fastansættelse). Formålet vil være at sikre, at forsvarets ressourcer anvendes på personel, som er motiverede for at blive i forsvaret gennem et helt forløb, inkl. udsendelse.

52. Forsvarets rekrutteringspolitik har primært til formål at sørge for, at de værnepligtige modtager fyldestgørende information om konsekvenserne ved at indgå en kontrakt. Dette fokus er væsentligt set i relation til de problemer, forsvaret identificerede i forbindelse med udsendelsen af rådhedspersonel i 1999.

Efter Rigsrevisionens vurdering bør rekrutteringspolitikken have et noget bredere fokus end at sikre fyldestgørende information af de værnepligtige om konsekvenserne ved at indgå kontrakt. Der bør således tillige være fokus på, at forsvaret i højere grad lever op til egne krav til uddannelsesmiljø, omgangsformer og virksomhedskultur, idet disse forhold vurderes at have indflydelse på de værnepligtiges valg.

### **C. Forsvarets tiltag har givet bedre vilkår for rekrutteringen**

53. Ud over rekrutteringspolitikken og fastlæggelse af ansvars- og opgavefordelingen er der siden 2000 iværksat følgende tiltag for at forbedre grundlaget for rekrutteringen. Forsvaret har bl.a.:

- Målrettet tildelingen af hærens værnepligtige efter behov
- Spredt opstillingspligten i hæren
- Indført en ny 4-årig reaktionsstyrkekontrakt.

54. I forbindelse med undersøgelsen har det ikke været muligt at vurdere, i hvilken grad disse tiltag har påvirket rekrutteringen, men den forbedring, der er sket siden 2000, kan muligvis tilskrives disse initiativer.

Spredningen af opstillingspligten indebærer, at alle regimenter skal bidrage med enheder til hærens reaktionsstyrker, og alle skal derfor deltage i rekrutteringen. Det har betydet, at hele hærens værnepligtsindtag indgår i rekrutteringsgrundlaget.

Den målrettede tildeling af værnepligtige har betydet, at de regimenter, der har haft problemer med at rekruttere tilstrækkeligt rådighedspersonel, har fået tildelt flere værnepligtige. Regimenterne har således fået et større rekrutteringsgrundlag og dermed bedre vilkår for at få indgået det nødvendige antal kontrakter.

Endelig har indførelsen af den 4-årige reaktionsstyrkekontrakt betydet, at det er blevet økonomisk mere attraktivt for personellet at indgå og gentegne kontrakter, idet bonusydelse og rådighedsbeløb er blevet forbedret.

55. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at forsvaret har søgt at skabe bedre vilkår for rekrutteringen til reaktionsstyrkerne bl.a. ved at nyttiggøre hele værnepligtsindtaget samt ved at gøre reaktionsstyrkekontrakten mere attraktiv.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at tilrettelæggelsen af rekrutteringen støtter en effektiv indsats. Rigsrevisionen vurderer dog, at rekrutteringspolitikken bør have et noget bredere fokus end at sikre fyldestgørende information af de værnepligtige om konsekvenserne ved at indgå kontrakt. Der bør således tillige være fokus på, at forsvaret i højere grad lever op til egne krav til uddannelsesmiljø, omgangsformer og virksomhedskultur, idet disse forhold vurderes at have indflydelse på de værnepligtiges valg.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at ansvars- og opgavefordelingen er entydigt defineret blandt de myndigheder, som deltager i rekrutteringen, samt at organiseringen giver grundlag for at koordinere indsatsen blandt de involverede myndigheder.

Endvidere har Forsvarskommandoen i 2000 udarbejdet en rekrutteringspolitik, som har til formål at sikre en fyldestgørende og ensartet information af de værnepligtige.

Endelig er vurderingen baseret på, at forsvaret har søgt at skabe bedre vilkår for rekrutteringen til reaktionsstyrkerne bl.a. ved at nyttiggøre hele værnepligtsindtaget som rekrutteringsgrundlag samt ved at gøre reaktionsstyrkekontrakten mere attraktiv.

## V. Følger forsvaret op på rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker?

56. Formålet med kapitlet er at undersøge og vurdere, om forsvaret følger op på rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker.

57. Rigsrevisionen har i vurderingen lagt vægt på, at opfølgningen bør være baseret på dækkende og aktuelle informationer om de forhold, som er væsentlige for at kunne vurdere såvel resultater som forløb af rekrutteringen. Endvidere bør informationerne være analyseret med henblik på at vurdere, om rekrutteringsopgaven er blevet løst tilfredsstillende. På baggrund af analysen og vurderingen bør der tages stilling til, om der er behov for at iværksætte initiativer for at styrke indsatsen.

## **A. Forsvarets opfølgning på rekrutteringen er utilstrækkelig**

58. Rigsrevisionen har gennemgået forsvarets opfølgning på 3 områder vedrørende resultater og forløb af rekrutteringen til reaktionsstyrkerne:

- Hærens Operative Kommandos halvårslige opfølgning på resultaterne af rekrutteringen til DIB
- Opfølgningen på forløbet af regimenternes rekruttering
- Opfølgningen på gennemførelsen og virkningerne af nye tiltag.

### **a. Hæren rapporterer om resultaterne af rekrutteringen, men rapporterne anvendes kun i begrænset omfang**

59. Hærens Operative Kommando indsamler og opdaterer systematisk statistiske data fra regimenterne vedrørende rekrutteringen til DIB. Hærens Operative Kommando udarbejder på baggrund heraf en rapport, som indeholder informationer om rekruttering, bemandingsstatus, antal indgåede kontrakter mv.

Hærens Operative Kommando har oplyst, at formålet med rapporten er at orientere Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet om status for DIB. Ca. 6 måneder efter hjemsendelse af hvert værnepligtshold sendes rapporten til Forsvarskommandoen. Efter intern behandling sender Forsvarskommandoen rapporten til Forsvarsministeriet.

Undersøgelsen har vist, at Hærens Operative Kommando, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet hovedsageligt lægger vægt på de samlede resultater, med udgangspunkt i nøgletal beregnet for DIB som helhed, fx den samlede rekrutteringsprocent, forholdet mellem rådighedspersonel og fastansatte i DIB, det samlede antal ubesatte stillinger og det samlede antal ubesatte reaktionsstyrkekontrakter.

Rigsrevisionen finder dog, at det er vanskeligt på baggrund af rapporterne at fastslå, om den enkelte DIB-enhed har en hensigtsmæssig sammensætning af rådighedspersonel og fastansat personel. Rapporterne giver desuden ikke umiddelbart grundlag for at vurdere, om regimenterne har rekrutteret tilstrækkeligt rådighedspersonel blandt de værnepligtige set i forhold til de aktuelle behov.

Forsvarskommandoen anfører, at detaljerede oplysninger om personelsituationen for de enkelte reaktionsstyrkeenheder fremgår af Hærens Operative Kommandos kvartalsvise rapportering til Forsvarskommandoen. Hærens Operative Kommando har oplyst, at vurderingen af inddækningsmuligheder i relation til ubesatte stillinger er anført i bemærkningerne til denne rapport, som beror ved Hærens Operative Kommando.

60. Undersøgelsen har vist, at Hærens Operative Kommando og Forsvarskommandoen kun i få tilfælde har vurderet resultaterne af rekrutteringen til DIB i forhold til de kendte behov, fx antallet af ledige kontrakter. Rapporterne er desuden kun i begrænset omfang anvendt til at identificere problemområder, fx hvilke typer stillinger det er vanskeligt at besætte. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af rapporterne konstateret, at Forsvarskommandoen primært har hæftet sig ved vanskelighederne med at rekruttere læger og andet sundhedsfagligt personel. På dette område har rapporterne dannet grundlag for beslutninger om at ændre rekrutteringsindsatsen, men generelt indeholder de enkelte rapporter ikke indstillinger vedrørende nye initiativer eller ændringer af eksisterende tiltag.

Forsvarskommandoen bemærker hertil, at Hærens Operative Kommando som konsekvens af opnåede rekrutteringsresultater ved logistiske enheder har foretaget justeringer af såvel opstillingspligt som antallet af værnepligtige, der indkaldes til forsyningstropperne. Rapporterne har endvidere dannet baggrund for implementering af den 4-årige reaktionsstyrkekontrakt.

61. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at rapporterne giver et overblik over status. Rapporterne giver samtidig grundlag for at konstatere, i hvilken grad de enkelte enheder i DIB er bemandet, og i hvilken grad sammensætningen af personel som helhed lever op til målet om, at rådighedspersonellet skal udgøre 80 % af den samlede be-manding.

Rapporterne indeholder dog kun i begrænset omfang fokus på kritiske områder. Det skyldes, efter Rigsrevisionens vurdering, at oplysningerne i rapporterne ikke er blevet analyseret i tilstrækkelig grad. Det er således kendetegnende, at rapporterne ofte videresendes i ubearbejdet form uden

indstillinger om nødvendige tiltag til forbedring af indsatsen, selv om de overordnede nøgletal for DIB har vist, at hæren ikke har rekrutteret tilstrækkeligt rådighedspersonel, og at en række enheder har været underbemandede. Det betyder bl.a., at forsvarrets ledelse ikke får det nødvendige grundlag for at vurdere behovet for initiativer på området.

Den styringsmæssige værdi af rapporterne mindskes desuden ved, at der går ca. 6 måneder, fra rekrutteringen er afsluttet, til der foreligger en rapport.

#### **b. Der er ikke faste procedurer for opfølgning på regimenternes rekruttering, og der gennemføres ikke systematiske analyser af området**

62. Rigsrevisionen har undersøgt, om Hærens Operative Kommando har fulgt op på forløbet af regimenternes rekruttering. Rigsrevisionen har i forbindelse hermed gennemgået 3 regiments uddannelsesrapporter og deres bidrag til den halvårslige driftsstatusrapport samt gennemført interviews ved Hærens Operative Kommando.

Undersøgelsen har vist, at de gennemgåede rapporter ikke omfatter opfølgning på og vurdering af rekrutteringen blandt værnepligtige. Forsvarskommandoen har oplyst, at der i rapporteringen udelukkende anføres uregelmæssigheder i forhold til fastsatte normer, der ønskes synliggjort på højere niveau.

Hærens Operative Kommando har oplyst, at rekruttering betragtes som en integreret del af regimenternes helhedsansvar, samt at antallet af forhold, der kan påvirke rekrutteringen, er mangfoldige og ofte afhængige af situationen ved det enkelte regiment. Det er desuden oplyst, at Hærens Operative Kommando sammen med regimenterne løbende søger at optimere rekrutteringen, men at der ikke er faste procedurer vedrørende opfølgning på regimenternes rekruttering, samt at der ikke gennemføres systematiske analyser på området.

Hærens Operative Kommando bemærker endvidere, at rekrutteringsindsatsen kan indgå som et delelement i helhedsinspektionerne af regimenterne. Herudover fremgår omfanget af rekrutteringen af den halvårslige DIB-rapport samt af reaktionsstyrkerapporten, som bl.a. omfatter beemandingen af reaktionsstyrkeenhederne.



63. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der gælder forskellige vilkår for de enkelte regimenter, hvorfor det er hensigtsmæssigt, at regimenterne tilpasser rekrutteringen til lokale forhold. Denne tilpasning er bl.a. med til at sikre, at indholdet af rekrutteringsaktiviteterne er så relevant og udfordrende som muligt inden for de ressourcer, der er til rådighed.

Regimenterne får samtidig en række erfaringer om forløb og metoder. I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen bl.a. fundet, at Prinsens Livregiment og Telegrafregimentet uafhængigt af hinanden har foretaget de samme ændringer i DIB-informationspakken. Endvidere har 2 andre regimenter, der uddanner forsyningstropper, hver for sig erfaret, at de værnepligtige ikke oplever øvelsen ”Grundlæggende Indføring i Fredsstøttende Operationer” (GRIFO) som tilstrækkelig målrettet og relevant for forsyningstropperne, fordi øvelsen primært fokuserer på de opgaver, der skal løses af kamptropper. Disse erfaringer er imidlertid ikke blevet opsamlet og delt mellem regimenterne.

Undersøgelsen har vist, at Hærens Operative Kommando primært har haft fokus på resultaterne af rekrutteringen, samt at rekruttering betragtes som en del af regimenternes helhedsansvar. Rekrutteringen kan indgå som delelement i helhedsinspektioner af regimenterne, men der er ikke faste procedurer for opfølgning på regimenternes rekruttering, og der gennemføres ikke systematiske analyser af området.

64. Forsvaret har siden 2000 iværksat en række initiativer med henblik på at forøge rekrutteringen til reaktionsstyrkerne samt for at sikre, at de værnepligtige bliver informeret ensartet og fyldestgørende om konsekvenserne ved at indgå en reaktionsstyrkekontrakt, jf. kap. IV.

65. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvarskommandoen og Hærens Operative Kommando har fulgt op på gennemførelsen og virkningerne af rekrutteringspolitikken, den målrettede tildeling af hærens værnepligtige, spredningen af opstillingspligten og den nye 4-årige reaktionsstyrkekontrakt.

66. Rigsrevisionen konstaterer, at forsvaret ikke kan dokumentere, at der har været gennemført en opfølgning på de nye tiltag. Forsvarskommandoen har oplyst, at man i 2002

havde planlagt at evaluere rekrutteringspolitikken, men at denne undersøgelse ikke blev gennemført. Endvidere har Hærens Operative Kommando oplyst, at de ikke følger op på, om regimenterne følger retningslinjerne vedrørende orientering af de værnepligtige. Hærens Operative Kommando anfører dog, at man ved deltagelse i de afsluttende orienteringsmøder forsøger at vurdere, om de værnepligtige forud for mødet er blevet fyldestgørende orienteret. Vurderingen baseres primært på omfanget og karakteren af spørgsmål fra de værnepligtige under orienteringerne. Såfremt der konstateres mangler eller behov for korrektioner (generelt eller i relation til pågældende regiment), iværksætter Hærens Operative Kommando de nødvendige justeringer.

67. Undersøgelsen har endvidere vist, at de 2 permanente arbejdsgrupper under Forsvarskommandoen bl.a. har til formål at følge op på effekten af kampagner og tiltag samt at nyttiggøre myndighedernes erfaringer med rekrutteringsaktiviteterne, jf. pkt. 42.

Gennemgangen af referaterne fra møderne har vist, at arbejdsgrupperne primært bliver anvendt til at drøfte og koordinere kommende aktiviteter og tiltag og kun i begrænset omfang anvendes til at følge op på rekrutteringen. Referaterne viste endvidere, at opfølgningen hovedsageligt har karakter af overordnede orienteringer. I nogle tilfælde har opfølgningen taget udgangspunkt i analyser og andet baggrundsmateriale. Rigsrevisionen konstaterer dog, at det hovedsageligt er deltagernes erfaringer og iagttagelser, der har været grundlaget for drøftelserne.

Forsvarskommandoen anfører, at det er korrekt, at der i ”Projektgruppe vedrørende hvervning til Den Danske Internationale Brigade” ikke har været initiativer til en mere systematisk analyse af forsvarets rekrutteringsinitiativer. Forsvarets Værnepligt og Rekruttering har dog taget initiativ til en forbedret evaluering af den rekrutteringskampagne, der nu er indledt, ligesom evaluering i forhold til målgruppen fremover vil være en naturlig del af alle fremtidige kampagner.

68. Rigsrevisionen finder, at den meget begrænsede opfølgning på de iværksatte initiativer betyder, at der ikke opnås et tilstrækkeligt kendskab til, om de problemer, som gav anledning til at iværksætte tiltag, er blevet løst. Endvidere

har man ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, i hvilket omfang tiltagene har en virkning i relation til de overordnede mål om forøget rekruttering og fyldestgørende information.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at Hærens Operative Kommando og Forsvarskommandoen ikke følger op på – og i fornødent omfang korrigerer – regimenternes gennemførelse af rekrutteringen.

69. Rigsrevisionen finder, at der på alle niveauer i forsvaret er stor bevågenhed på de forhold, der vedrører udsendelse af styrker til internationale operationer, herunder bemanning af enhederne, men at forsvaret kun i begrænset omfang har fulgt udviklingen i rekrutteringen. Dette står i kontrast til den betydning, rekrutteringen har for opstillingen af reaktionsstyrker og indsættelse af styrker i internationale operationer.

Forsvarskommandoen har hertil bemærket, at rekruttering til reaktionsstyrkerne løbende har haft stor ledelsesmæssig fokus ikke mindst som følge af et kontinuerligt behov for personel til internationale operationer. Desuden har Hærens Operative Kommando til stadighed kunnet rekruttere tilstrækkeligt personel (såvel kvantitativt som kvalitativt) til aktuelle internationale operationer.

På baggrund af undersøgelsen af opfølgningen på de 3 områder er det Rigsrevisionens samlede vurdering, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på forløb og resultater af rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker.

Sammenfattende har undersøgelsen vist, at Hærens Operative Kommando løbende indsamler og opdaterer statistiske data om resultaterne af rekrutteringen til DIB. Forsvaret har imidlertid ikke dækkende og aktuelle informationer om forløbet af regimenternes rekruttering samt gennemførelsen og virkningen af nye tiltag. Endvidere har undersøgelsen vist, at rapporter om status for DIB kun i begrænset omfang er blevet analyseret med henblik på at vurdere, om rekrutteringsopgaverne er blevet løst. Rigsrevisionen konstaterer, at forsvaret kun på enkelte områder har anvendt rapporter som grundlag for beslutninger om at iværksætte initiativer for at styrke indsatsen. Forsvaret har dermed ikke et dækkende og aktuelt grundlag for at vurdere, om rekrutteringsopgaverne er blevet løst, og om der er behov for at korrigere indsatsen.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på forløb og resultater af rekrutteringen til hærens reaktionsstyrker. Forsvaret har dermed ikke haft et dækkende og aktuelt grundlag for at vurdere, om rekrutteringsopgaverne er blevet løst, og om der har været behov for at ændre indsatsen.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at rapporterne om status for DIB kun i begrænset omfang indeholder analyser af og fokus på kritiske områder. Rapporterne videresendes ofte i ubearbejdet form uden indstillinger om nødvendige tiltag til forbedring af indsatsen. Det betyder bl.a., at forsvarets ledelse ikke får det nødvendige grundlag for at vurdere behovet for initiativer på området.

Endvidere baseres vurderingen på, at Hærens Operative Kommando primært har haft fokus på resultaterne af rekrutteringen, samt at rekruttering betragtes som en del af regimenternes helhedsansvar. Rekrutteringen kan indgå som delelement i helhedsinspektioner af regimenterne, men der er ikke faste procedurer for opfølgning på regimenternes rekruttering, og der gennemføres ikke systematiske analyser af området.

Endelig er vurderingen baseret på, at forsvaret kun i meget begrænset omfang følger op på de iværksatte initiativer i relation til rekrutteringen, hvilket betyder, at der ikke opnås et tilstrækkeligt kendskab til, om de problemer, som gav anledning til at iværksætte tiltag, er blevet løst. Endvidere har forsvaret ikke et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, i hvilket omfang tiltagene har en virkning i relation til de overordnede mål om forøget rekruttering og fyldestgørende information.

## VI. Giver rekrutteringsaktiviteterne de forventede resultater?

70. Formålet med kapitlet er at undersøge og vurdere, om forsvarets rekrutteringsaktiviteter har givet de resultater, forsvaret forventede. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i forsvarets formål med de enkelte aktiviteter.

71. Rigsrevisionen har undersøgt 4 centrale rekrutteringsaktiviteter:

- Forsvarets Værnepligt og Rekrutterings kampagne vedrørende reaktionsstyrkerne
- DIB-informationspakkens lektioner om reaktionsstyrkekontrakt, international tjeneste mv.

- DIB-informationspakkens afsluttende orientering
- Øvelsen ”Grundlæggende Indføring i Fredsstøttende Operationer” (GRIFO).

De 2 aktiviteter fra DIB-informationspakken vurderes samlet.

72. De værnepligtige er målgruppe for rekrutteringsaktiviteterne, og deres personlige oplevelser er afgørende for, i hvilket omfang forsvaret opnår de ønskede resultater. Rigsrevisionen har derfor baseret vurderingen af resultaterne af de enkelte aktiviteter på en analyse af de udsagn, de værnepligtige fremsatte under interviewene vedrørende deres udbytte af de forskellige aktiviteter. Udsagnene er efterfølgende vurderet i forhold til de resultater, forsvaret selv havde forventet (formålet med aktiviteterne). Den anvendte metode er nærmere beskrevet i pkt. 30-32.

#### **A. Reaktionsstyrkekampagnen støtter kun i begrænset omfang den interne rekruttering**

73. Forsvarets Værnepligt og Rekruttering gennemførte i september og oktober 2003 en kampagne vedrørende forsvarets reaktionsstyrker i tv, dagblade og på internettet.

Kampagnen udgør en central del af Forsvarets Værnepligt og Rekrutterings bidrag til rekrutteringen til reaktionsstyrkerne. Forsvarets Værnepligt og Rekruttering har oplyst, at hovedsigtet med kampagnen var at gøre opmærksom på og skabe interesse for reaktionsstyrkerne. Der var således ikke en forventning om, at kampagnen i sig selv kunne få værnepligtige til at indgå en kontrakt.

74. I Forsvarets Værnepligt og Rekrutterings oplæg til kampagnen anføres det, at formålet var:

- At markedsføre forsvarets reaktionsstyrker som begreb i befolkningen
- At støtte regimenternes rekruttering blandt værnepligtige
- At skabe interesse for reaktionsstyrkerne blandt kommende værnepligtige, herunder deres pårørende og kammerater

- At gøre samfundet opmærksom på forsvarets behov og mulighederne for at deltage i forsvarets internationale engagement.

75. Det fremgår, at kampagnen hovedsageligt var rettet mod det omgivende samfund, men kampagnen havde tillige til formål at støtte regimenternes rekruttering. Da denne undersøgelse primært vedrører forsvarets interne rekruttering, har Rigsrevisionen fokuseret på, om kampagnen støttede regimenternes rekruttering ved at skabe interesse for reaktionsstyrkerne blandt de indkaldte værnepligtige.

76. Rigsrevisionens interviews af de værnepligtige viste, at de generelt var kritiske over for de annoncer og reklamer, som har været bragt i dagbladene og på tv. Holdningen var, at udformningen af kampagnen skabte et urealistisk billede af forsvarets reaktionsstyrker, og at kampagnen ”... giver et rosenrødt billede... De giver et forkert billede af, hvad det hele drejer sig om...”.

Få værnepligtige så dog positivt på kampagnen, men fandt, at kampagnematerialet gav et misvisende billede af forsvaret. ”De skal jo bare sælge firmaet, og der synes jeg da, at det er udmærket. Men det er da rigtigt, det er ligesom at sælge en stilling i firmaet ved at vise et billede af direktørens bil”.

**SMART. SÅ KAN MAN  
KOMME FRA ÅRHUS TIL  
KØBENHAVN PÅ 5 MIN.**

Forsvarets F4U-fly er ikke kun beregnet til at blive brugt i Danmark. Selvfølgelig har vi et konstant hjemligt beredskab, men mange af vores opgaver ligger i dag uden for landets grænser. Og derfor skal både soldater og materiel kunne fungere under forhold langt fra de danske. Hærens, Søværnets og Flyvevåbnet råder alle over reaktionsstyrker, der kan rykke ud i verden med kort varsel. Reaktionsstyrkerne deltager i internationale aktioner mod humanitære katastrofer og trusler mod verdensfreden sammen med vores allierede. Du kan læse mere om opgaver, materiel og mandskab på [www.fvr.dk](http://www.fvr.dk).

NYE TIDER, NYE OPGAVER

**Forsvarets Reaktionsstyrker**

Dagbladsannonce fra reaktionsstyrkekampagnen 2003

Endvidere blev det fremhævet, at kampagnen ikke viste den alvor, der er forbundet med internationale operationer. ”Reklamerne burde på en eller anden måde være mere realistiske”. Flere af de værnepligtige gav udtryk for, at kampagnen illustrerer en forfejlet humor. Endelig var der en del af de værnepligtige som anførte, at de ikke havde bemærket kampagnen, hverken før eller efter de blev værnepligtige.

77. Som del af kampagnematerialet havde Forsvarets Værnepligt og Rekruttering udarbejdet 2 foldere, som indeholder faktuelle oplysninger om DIB, reaktionsstyrkekontrakten, rettigheder og pligter mv. Disse foldere blev vurderet positivt af de værnepligtige, som gav udtryk for, at folderen kunne bruges ”... til information, når man har fundet ud af, at man gerne vil af sted... Hvis man ikke ved, om man vil af sted, så fanger den her folder ikke”.

78. Interviewene med de værnepligtige har vist, at kampagnen generelt ikke har vakt deres interesse for reaktionsstyrkerne. De værnepligtige fandt bl.a., at kampagnen skabte et urealistisk og misvisende billede af forsvaret og reaktionsstyrkerne. Rigsrevisionen vurderer derfor, at kampagnen kun i meget begrænset omfang har bidraget til at støtte regimenternes rekruttering.

#### **B. DIB-informationspakken sikrer fyldestgørende information af de værnepligtige, men skærper ikke interessen for at indgå kontrakt**

79. DIB-informationspakken indeholder 2 aktiviteter, der er rettet mod de værnepligtige. Alle regimenterne skal i løbet af værnepligtstiden gennemføre en række faste lektioner. I slutningen af værnepligtstiden skal Hærens Operative Kommando ved alle regimenter gennemføre en sammenfattende orientering om rettigheder, pligter og muligheder i relation til reaktionsstyrkekontrakten (DIB-orienteringen).

80. Som del af DIB-informationspakken er formålet med lektionerne og DIB-orienteringen:

- At sikre at de værnepligtige før kontrakttegning modtager en ensartet, fyldestgørende og ærlig information om kontrakten, forpligtelser og ansvar samt konsekvenserne ved kontraktbrud.

- At skærpe de værnepligtiges interesse for at indgå en reaktionsstyrkekontrakt.

81. Rigsrevisionen har valgt at undersøge de værnepligtiges udbytte af lektionerne og den afsluttende DIB-orientering, da disse aktiviteter udgør kernen i den del af forsvarrets rekrutteringspolitik, der er rettet mod de indkaldte værnepligtige.

#### **a. DIB-informationspakkens lektioner om reaktionsstyrkekontrakt, international tjeneste mv.**

82. De værnepligtige var generelt enige om, at lektionerne var gode og dækkende i forhold til faktuelle informationer om reaktionsstyrkekontrakten. *”De kommer hele vejen rundt, men selvfølgelig bliver der nok lagt mere vægt på de positive ting, men de undlader heller ikke de dårlige ting”*. Holdningen blandt de værnepligtige var dog, at der fokuseres meget på løn. *”... det har også været pengefikseret, på trods af at de, inden de går i gang, siger, det ikke er pengene, så er det alligevel pengene, de sælger det på. Det synes jeg er noget skidt”*.

De værnepligtige efterspurgte dog mere information om, hvordan det er at være udsendt, og om hvilke opgaver der skal løses. *”... vi har hørt ufatteligt meget om kontrakter. Jeg var egentlig mere interesseret i at høre om, hvordan det var dernede”*. Det blev i denne sammenhæng anført, at manglende information om, hvad der venter ved en udsendelse, påvirkede interessen for at tegne kontrakt negativt: *”[flere fra min deling]... har sagt, at de simpelthen ikke gider satse på det, for de ved ingenting om, hvad der egentlig skal foregå. De kender ikke den alvorlige side af det, så de har valgt at sige, at de ikke gider tage af sted”*. Nogle af de værnepligtige nævnte, at de var blevet udmærket informeret om, hvad der ventede ved en udsendelse. De værnepligtige havde bl.a. set en video fra Kosovo, som udsendt personel selv havde lavet, og en video om dagligdagen i en lejr, hvor man fulgte de udsendte soldater i 24 timer.

De værnepligtige oplevede det som u hensigtsmæssigt, når lektionerne blev varetaget af personel, som ikke selv havde erfaringer fra udsendelse. De værnepligtige pegede på, at *”... det skal være nogle af de unge mennesker, der lige har været udsendt, der kan fortælle, hvordan hverdagen er”*.



## **b. DIB-informationspakkens afsluttende orientering**

83. De værnepligtiges generelle opfattelse af DIB-orienteringen var, at orienteringen gentog informationerne fra lektionerne, og at der ikke var megen ny information. Det var desuden indtrykket, at Hærens Operative Kommando med DIB-orienteringen søgte at dække sig ind i forhold til uheldige erfaringer, hvor personel på kontrakt ikke havde følt sig tilstrækkeligt informeret, jf. pkt. 45.

Opfattelsen blandt størstedelen af de værnepligtige var desuden, at der var for meget fokus på løn. *”DIB-orienteringen taler dybest set ikke til folks engagement, men til folks pengepung”*.

DIB-orienteringen blev generelt oplevet som en standardorientering, som ikke i tilstrækkelig grad var tilpasset mulighederne for udsendelse ved det enkelte regiment. I relation hertil fandt de værnepligtige, at DIB-orienteringen burde tilpasses forholdene hos det enkelte regiment/kompagni, herunder at der burde orienteres om de muligheder for udsendelse, der reelt er til stede.

84. Interviewene med de værnepligtige har vist, at lektionerne og den afsluttende DIB-orientering generelt har sørget for, at de modtog fyldestgørende information om reaktionsstyrkekontrakten mv. De værnepligtige fandt dog også, at aktiviteterne ikke i sig selv bidrog til at skærpe deres interesse for at indgå en kontrakt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at forsvaret ikke i fuldt omfang har opnået de forventede resultater med de 2 aktiviteter.

På baggrund af interviewene vurderer Rigsrevisionen endvidere, at lektionerne og orienteringen kan påvirke de værnepligtiges valg, men det afhænger i høj grad af, om de værnepligtige på anden måde har fået et dækkende indtryk af, hvad der venter ved en udsendelse. Mangel på konkrete informationer om indholdet af og mulighederne for udsendelse udgør et væsentligt usikkerhedsmoment med hensyn til de værnepligtiges valg.

## **C. GRIFO-øvelsen giver de værnepligtige en positiv oplevelse af international tjeneste**

85. ”Grundlæggende Indføring i Fredsstøttende Operationer” (GRIFO) er en 1-uges øvelse, som er en fast del af værnepligtstiden ved alle regimenter. Øvelsen omfatter en ræk-

ke faste elementer, bl.a. patruljekørsel, bemanning af checkpoints og observationsposter. Nogle kompagnier har desuden øvet kontrol med uroligheder, slukning af brand mv.

86. Formålet med GRIFO-øvelsen er:

- At give de værnepligtige kendskab til og forståelse for, hvad det vil sige at gøre tjeneste som soldat i internationale operationer.
- At inspirere den enkelte til at tegne en reaktionsstyrkekontrakt.



Øvelse i slukning af personer i brand –  
en del af GRIFO-øvelsen ved Telegrafregimentet 2004

87. Rigsrevisionen har valgt at undersøge de værnepligtiges udbytte af GRIFO-øvelsen, da øvelsen er den eneste obligatoriske aktivitet under værnepligtstiden, som direkte vedrører tjenesten som soldat i internationale operationer. GRIFO-øvelsen er således væsentlig for, at de værnepligtige kan danne sig et førstehåndsindtryk af de opgaver, der skal løses i forbindelse med en eventuel udsendelse.

88. De værnepligtige fandt, at GRIFO-øvelsen havde givet et godt indtryk af de opgaver, der venter ved en eventuel udsendelse. De værnepligtige anførte bl.a., at de fik "... *prø-*

vet det på deres egen krop". Den gennemgående opfattelse blandt de værnepligtige var, at GRIFO-øvelsen "... virkelig er en motivation for at tage af sted", og at GRIFO-øvelsen har "... påvirket mange til at sige ja [til kontrakt med forsvaret]".

De værnepligtige oplevede det som særdeles positivt, at der indgik personel med erfaringer fra udsendelse i GRIFO-øvelsen. "[De] har været gode til at belyse det meget objektivt, så man ikke bare har fået den her solstrålehistorie, som man ser i reklamerne. Det gør det mere troværdigt... Det er noget, man får noget ud af. Man står med nogle folk, som har haft tingene i hænderne". Alle havde dog ikke haft kontakt med personel, der tidligere havde været udsendt. Det blev bl.a. efterspurgt, at regimenterne i endnu højere grad anvender personel med erfaring fra international tjeneste "... få fat i nogle, som har været udsendt i specialenhederne... folk som går hjemme, som del af reserven og som måske har civilt job ved siden af". Det var dog også en gennemgående opfattelse, at de enkelte elementer i GRIFO-øvelsen ikke havde været planlagt og koordineret godt nok, hvilket bl.a. havde medført spildtid.

Endvidere fandt nogle af de værnepligtige, at indholdet i GRIFO-øvelsen havde fokuseret for meget på kamptropernes opgaver, hvilket forekom mindre relevant for værnepligtige i forsyningstropperne.

89. Interviewene med de værnepligtige viste, at øvelsen gav dem en god indsigt i tjenesten som soldat i internationale operationer. De værnepligtige fandt endvidere, at øvelsen bidrog til at skærpe deres interesse for at indgå en kontrakt, særligt når de enkelte elementer blev opfattet som realistiske og vedkommende. De værnepligtige fremhævede endvidere, at det fremmede deres interesse for at indgå kontrakt, når de under øvelsen havde haft direkte kontakt til personel med erfaring fra international tjeneste. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at forsvaret i vidt omfang har opnået de forventede resultater med GRIFO-øvelsen.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen bemærker, at forsvarets rekrutteringsaktiviteter kun delvist har givet de resultater, forsvaret forventede, og at aktiviteterne ikke i tilstrækkelig grad har bidraget til at skærpe de værnepligtiges interesse for at indgå kontrakt.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at de værnepligtige generelt fandt, at reaktionsstyrkekampagnen ikke havde vakt deres interesse for reaktionsstyrkerne, og at kampagnen skabte et urealistisk og misvisende billede af forsvaret og reaktionsstyrkerne. På baggrund heraf finder Rigsrevisionen, at kampagnen kun i meget begrænset omfang har bidraget til at støtte regimenternes rekruttering.

Endvidere baseres vurderingen på, at de værnepligtige fandt, at lektionerne og den afsluttende DIB-orientering generelt har sørget for, at de modtog fyldestgørende information om reaktionsstyrkekontrakten mv. De værnepligtige fandt dog også, at disse aktiviteter ikke i sig selv bidrog til at skærpe deres interesse for at indgå en kontrakt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at forsvaret ikke i fuldt omfang har opnået de forventede resultater.

Endelig er vurderingen baseret på, at de værnepligtige fandt, at GRIFO-øvelsen gav dem en god indsigt i tjenesten som soldat i internationale operationer, samt at øvelsen bidrog til at skærpe deres interesse for at indgå en kontrakt. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at forsvaret i vidt omfang har opnået de forventede resultater med GRIFO-øvelsen.

## VII. Behandler forsvaret systematisk de forhold, der kan påvirke rekrutteringen?

90. Formålet med kapitlet er at undersøge og vurdere, om forsvaret systematisk behandler de forhold, der kan påvirke rekrutteringen.

Rigsrevisionen har i vurderingen taget udgangspunkt i de forhold, som fremgår af figur 1. Rigsrevisionen har lagt vægt på at undersøge og vurdere, om forsvaret har samlet og analyseret den viden, de forskellige myndigheder besidder om forhold, der kan påvirke rekrutteringen af værnepligtige til hærens reaktionsstyrker, herunder om forsvaret har anvendt denne viden til at iværksætte tiltag, som kan reducere negative forholds indflydelse og styrke rekrutteringen.

## **A. Forsvaret har ikke systematisk behandlet de forhold, som påvirker rekrutteringen blandt de værnepligtige**

91. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i oversigten (figur 1) gennemgået interne dokumenter, rapporter, undersøgelser, publikationer mv. i relation til hvert af de nævnte forhold. Gennemgangen har dannet grundlaget for at vurdere, hvilken viden forsvaret har om de enkelte forhold, og hvorledes denne viden er anvendt i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af rekrutteringen.

92. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at myndighederne, der er involveret i rekrutteringen, har en omfattende viden om hovedparten af de forhold, som kan påvirke rekrutteringen. Denne viden er igennem en årrække dokumenteret i forsvarets rapporter, undersøgelser, publikationer mv.

Rigsrevisionen har dog tillige konstateret, at den viden, forsvaret besidder, fortsat er spredt imellem de forskellige myndigheder, og at den ikke i tilstrækkelig grad er forsøgt samlet. Endvidere har forsvaret ikke i tilstrækkelig grad inddraget og behandlet denne viden i relation til rekrutteringspolitikken eller til at iværksætte tiltag, som kan reducere negative forholds indflydelse og styrke rekrutteringen. I de følgende afsnit gennemgås eksempler på dette.

93. Undersøgelsen har vist, at forsvaret er opmærksom på forholdene ”frivillighed og forhåndsinteresse”, ”omgivelsesernes syn på forsvaret”, ”udsendelsesmuligheder efter endt værnepligt” samt ”løn- og ansættelsesvilkår”. Undersøgelsen har desuden vist, at forsvaret til hvert af disse forhold har iværksat tiltag, som er rettet mod at mindske den negative påvirkning af rekrutteringen. Fx forsøger hæren at tilbyde rådighedspersonel en frivillig udsendelse umiddelbart efter endt værnepligt. Udsendelsesmulighederne afhænger dog af omfanget af forsvarets internationale engagement, hvilket er politisk fastsat. Endvidere har forsvaret forsøgt at præge såvel kommende værnepligtige som omgivelsesernes syn på forsvaret, bl.a. gennem kampagner, besøg på uddannelsesinstitutioner, erhvervspraktik, arrangementer for pårørende mv. Det er dog generelt vanskeligt at fremme en bestemt holdning, bl.a. fordi omgivelsesernes syn på forsvaret i vid udstrækning påvirkes fra andre sider, fx gennem mediernes dækning af forsvaret.

94. Rigsrevisionen konstaterer, at forsvaret i undersøgelsesperioden ikke i tilstrækkelig grad systematisk har samlet, analyseret og anvendt den omfattende viden om forholdene ”de værnepligtiges egnethed”, ”virksomhedskultur og uddannelsesmiljø”, ”forsvarets ressourcer” og ”overgangen fra civil til militær tilværelse” til at styrke rekrutteringen.

#### **a. Forsvarets virksomhedskultur og uddannelsesmiljø**

95. Forsvaret har siden 1980’erne løbende analyseret virksomhedskulturen og uddannelsesmiljøet. På baggrund heraf har forsvaret løbende foretaget justeringer og moderniseringer af værnepligtsuddannelsens form og indhold samt af omgangstonen. Dette er bl.a. sket ved at uddanne befalingsmænd og officerer i forsvarets pædagogiske principper. Endvidere har forsvaret fastlagt en række værdier (*troværdighed, åbenhed, tillid, selvstændighed og ansvarlighed*), som bl.a. skal lægges til grund ved omgangen med og uddannelsen af de værnepligtige.

96. Forsvaret har således løbende arbejdet med at sikre, at de værnepligtige får en positiv oplevelse af værnepligtstiden. Rigsrevisionens interviews med de værnepligtige har vist, at forholdet mellem værnepligtige menige og deres overordnede er et af de områder, der i nogle tilfælde opleves som anstrengt. Rigsrevisionens undersøgelse giver ikke grundlag for at fastslå, i hvilket omfang dette forhold gør sig gældende, og interviewene har vist, at der er forskelle i behandlingen af de værnepligtige, enheder og regimenter imellem.

På baggrund af interviews og drøftelser med forsvaret kan det konstateres, at problemer vedrørende behandlingen af de værnepligtige påvirker rekrutteringen i de enheder, hvor problemerne forekommer. Det skyldes bl.a., at de personlige erfaringer med forsvarets virksomhedskultur og uddannelsesmiljø giver de værnepligtige et førstehåndsindtryk af, hvad de kan forvente sig, hvis de vælger at indgå en reaktionsstyrkekontrakt. Hvis dette indtryk overvejende er negativt, påvirker det de værnepligtiges interesse for at indgå en kontrakt.

De værnepligtige har bl.a. peget på oplevelser gående fra manglende tillid og respekt fra deres overordnede, unødigt hård omgangstone, overdrevet fokus på disciplin, straffe for mindre forseelser til krænkende adfærd fra de over-

ordnedes side. Generelt oplever de værnepligtige, at forholdet til deres overordnede er mest anstrengt i starten af tjenestetiden, mens det typisk bliver bedre efter afslutningen af rekruttiden.

Problemerne opstår, efter Rigsrevisionens vurdering, bl.a. fordi forsvarets erklærede grundværdier og pædagogiske principper ikke i tilstrækkelig grad er forankret i forsvarets virksomhedskultur og uddannelsesmiljø. Den manglende forankring af forsvarets grundværdier underbygges af resultaterne i Forsvarskommandoens undersøgelse fra oktober 2004, hvor kun 31 % af de adspurgte medarbejdere finder, at de 5 værdier præger dagligdagen i forsvaret.

97. Forsvarsministeriet anfører hertil, at de særlige betingelser, som de værnepligtige skal uddannes til at fungere under, stiller krav om opretholdelse af disciplin også i ultimative situationer. Derfor kan det næppe helt undgås, at den enkelte værnepligtige oplever overgangen fra en civil tilværelse til en militær uddannelse som en voldsom omvæltning. Ministeriet bemærker endvidere, at der selvsagt påhviler forsvaret et særligt ansvar for at mindske generne for den enkelte mest muligt, men samtidig skal uddannelsesmiljøet være så realistisk som muligt.

Forsvarskommandoen har tillige oplyst, at man ikke finder, at der generelt er et anstrengt forhold mellem de værnepligtige og deres overordnede, ligesom problemer vedrørende mandskabsbehandling ikke vurderes at være et generelt problem. Mangel på fast personel i uddannelsesenhederne har dog formentlig medvirket til, at situationen ikke alle steder har været optimal. I relation til den fremtidige struktur vil det blive vurderet, om befalingsmandsaspiranter bør rekrutteres forud for aftjening af værnepligt, og om potentielle befalingsmænd skal gennemføre supplerende kundskabsprøver og psykologvurdering forud for indtræden på sergentskolen.

98. Forsvarsakademiet gennemfører jævnligt holdningsmålinger ved regimenterne. Målingerne er periodiske undersøgelser af de værnepligtiges holdning til vilkårene under uddannelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at holdningsmålingerne giver forsvaret adgang til en omfattende viden om, hvordan de værnepligtige oplever værnepligtstiden, her-

under forholdet til deres overordnede, uddannelsesmiljøet mv.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at målingerne peger på en række af de mere problematiske forhold, som også kom til udtryk i gruppeinterviewene. Undersøgelsen har dog også vist, at holdningsmålingerne ikke i tilstrækkelig grad giver Forsvarskommandoen og Hærens Operative Kommando et grundlag for at følge op på resultaterne. Det skyldes bl.a., at Forsvarskommandoen og Hærens Operative Kommando alene modtager de aggregerede statistiske resultater for hærens samlede uddannelsesstyrke. Endvidere finder Rigsrevisionen, at de statistiske måleresultater med fordel kunne suppleres med egentlige analyser af resultatet.

Undersøgelsen har endvidere vist, at resultaterne fra de enkelte uddannelsesenheder betragtes som kompagnichefens ejendom, og de overordnede niveauer får dermed ikke indsigt i eventuelle kritiske forhold i de enkelte enheder. Endvidere er der ikke mulighed for at konstatere, om de enkelte chefer anvender resultaterne til at forbedre oplevelsen af værnepligtstiden og dermed styrke rekrutteringen.

Forsvarsakademiet oplyser, at det er intentionen i løbet af 2006 at lade det hidtidige holdningsmålingssystem afløse af et elektronisk baseret system til måling af arbejdsklimaet. Systemet indeholder bl.a. bedre analysemuligheder. I forbindelse hermed vil resultaterne for de enkelte underafdelinger også blive tilsendt deres overordnede myndighed med henblik på eventuel opfølgning. Forsvarets ledere vil desuden fremover bl.a. blive evalueret på, hvordan de anvender ledelsesværktøjer som holdningsmåling og arbejdsklimamålinger.

#### **b. Forsvarets ressourcer (materiel og personel)**

99. Undersøgelsen viste, at myndighederne på alle niveauer i hæren, bl.a. i uddannelsesrapporter og driftsstatusrapporter, hyppigt har gjort deres overordnede myndigheder opmærksom på problemer med forældet, nedslidt og/eller manglende materiel. Samtidig har myndighederne rapporteret om problemer med fravær af fastansat personel til uddannelse af de værnepligtige. Myndighederne hæfter sig ved den betydning, problemerne har med hensyn til at opfylde enhedernes uddannelsesmål. Der har dog været mindre fokus på, at problemerne også påvirker rekrutteringen.



Interviews med værnepligtige og fastansat personel har vist, at forældet, nedslidt og/eller manglende materiel, omstændig vedligeholdelse og genanskaffelse mv. er med til at give de værnepligtige en negativ oplevelse af forsvaret. Materielmangler medfører desuden, at de værnepligtige kun får begrænset kendskab til det materiel, hæren anvender i de internationale operationer. Endvidere har fraværet af fastansat personel i visse tilfælde betydet, at undervisningen er blevet varetaget af mindre erfarne værnepligtige sergenter og officerer. Dette har påvirket de værnepligtiges oplevelser af værnepligtstiden, idet undervisningen ikke altid har virket relevant og troværdig.

Forsvaret forsøger gennem planlægning at sikre, at de nødvendige ressourcer er til rådighed i forbindelse med uddannelsen af de værnepligtige. I praksis kan forsvaret dog ikke altid opfylde behovet. Årsagen er bl.a., at ressourcerne anvendes til højere prioriterede opgaver, fx internationale operationer.

100. Forsvarskommandoen bemærker, at implementeringen af den nye uddannelsesstruktur med 4 måneders værnepligt og 8 måneders frivillig videreuddannelse vil imødekomme en lang række af beretningens kritikpunkter og anbefalinger, fortrinsvis fordi målet med uddannelsen er sammenfaldende med opgaveløsningen ved udsendelse til international tjeneste. Endvidere vil implementeringen af det nye forsvarsforlig tillige medføre forbedringer, idet der vil ske en opprioritering af personel og materiel til gennemførelsen af uddannelsen. Det er således hensigten, at fast personel i værnepligtsenhederne i størst muligt omfang skal bestå af modent og rutineret personel, som ønskeligt har minimum 1 udsendelse i international tjeneste bag sig. Forsvarskommandoen anfører endvidere, at der med implementeringen af Hærens Basisuddannelse er mulighed for at skabe en ensartet kultur og et ensartet uddannelsesmiljø på tværs af tjenestestederne i hæren.

101. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forsvaret med implementeringen af den nye uddannelsesstruktur kan skabe bedre vilkår i forbindelse med uddannelsen af de værnepligtige, samt at forsvaret dermed har mulighed for at tage højde for de forhold, som kan have en negativ indflydelse på rekrutteringen blandt værnepligtige.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen bemærker, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad systematisk har søgt at behandle en række af de forhold, der kan påvirke rekrutteringen blandt værnepligtige.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at forsvaret ikke i tilstrækkelig grad har forsøgt at samle den viden, myndighederne besidder om forhold, som kan påvirke rekrutteringen.

Endvidere er det Rigsrevisionens vurdering, at forsvaret i undersøgelsesperioden ikke i tilstrækkelig grad har inddraget og behandlet denne viden i relation til rekrutteringspolitikken eller til at iværksætte tiltag, som kan reducere negative forholds indflydelse og styrke rekrutteringen.

Endelig er det Rigsrevisionens vurdering, at forsvaret med implementeringen af den nye uddannelsesstruktur kan skabe bedre vilkår i forbindelse med uddannelsen af de værnepligtige, samt at forsvaret dermed har mulighed for at tage højde for de forhold, som kan have en negativ indflydelse på rekrutteringen blandt værnepligtige.

## VIII. Sammenfatning og anbefalinger

102. Undersøgelsen har vist, at der – trods forsvarets initiativer i undersøgelsesperioden – har været svagheder forbundet med rekrutteringen. Rigsrevisionen har udarbejdet følgende anbefalinger, som vurderes at kunne medføre en styrkelse af forsvarets rekruttering.

103. Rigsrevisionen vurderer, at der er mulighed for at få et større udbytte af de tværgående arbejdsgrupper under Forsvarskommandoen. Det anbefales derfor, at Forsvarskommandoen søger at styrke samarbejdet mellem de myndigheder, der varetager den interne og den eksterne rekruttering. Det anbefales endvidere, at det gennem en forbedret opfølgning og videndeling sikres, at forsvaret får et større udbytte af de erfaringer, som de enkelte myndigheder besidder.

Forsvarskommandoen har oplyst, at oprettelsen af Forsvarets Personeltjeneste, og dermed samling af ressourcerne fra Forsvarskommandoen og Forsvarets Værnepligt og Rekruttering i én organisation, vurderes at medvirke til en forbedret videndeling. Dette kan bl.a. ske igennem et samarbejde med Hærens Operative Kommando og øvrige interessenter, herunder især Forsvarsakademiets Institut for Mi-

litærpsykologi. Når Forsvarets Personeltjeneste i 2006 får ansvar for både ”Forsvarets Dag” og sessionen, vil Forsvarets Personeltjenestes muligheder blive forbedret yderligere.

Hærens Operative Kommando har oplyst, at den eksisterende planlægningsgruppe på hærens område fortsat vil være et hensigtsmæssigt forum til at koordinere hærens rekrutteringsindsats mellem Hærens Operative Kommando og regimenterne. Hærens Operative Kommando vil efter indførelse af den nye struktur på personelområdet fortsat have en væsentlig rolle i relation til rekruttering på hærens område.

104. Rigsrevisionen anbefaler, at der, med udgangspunkt i de enkelte enheders indsats på området, gennemføres en mere kritisk opfølgning på rekrutteringen, så det kan vurderes, om der er behov for at korrigere indsatsen. Det er således væsentligt, at opfølgningen omfatter både resultaterne af rekrutteringen samt forløb og udbytte af de forskellige tiltag og aktiviteter.

Forsvarskommandoen bemærker, at Rigsrevisionens undersøgelse af den periodiske rapportering rører ved nogle væsentlige aspekter. Det skal i den sammenhæng anføres, at forsvarrets praksis vedrørende inspektion og rapportering for øjeblikket evalueres med henblik på en forenkling. Samtidig vil Forsvarskommandoen overveje, hvilke procedurer der fremtidigt skal følges vedrørende fremsendelse og opfølgning på rapporterne.

105. Rigsrevisionen finder det desuden væsentligt, at forsvarrets rekrutteringsindsats i muligt omfang giver de værnepligtige et realistisk billede af, hvad det indebærer at blive udsendt, så den enkelte kan træffe sin beslutning om at indgå en kontrakt på et kvalificeret grundlag. Det anbefales derfor, at forsvarret lægger mere vægt på konkrete personlige oplevelser, fx gennem flere realistiske øvelser og ved løbende at inddrage personel med erfaringer fra international tjeneste. Desuden anbefales det, at de værnepligtige – i det omfang det er muligt – får klare svar på spørgsmål om udsendelse, herunder hvem de eventuelt skal udsendes med, hvor de skal hen, hvornår de skal af sted, og hvilke opgaver de i praksis skal løse.

Forsvarskommandoen bemærker hertil, at regimenterne i mulig udstrækning vil formidle relevant information ved-

rørende aktuelle udsendelser, opgavens karakter, tidspunkter, bemanding mv.

106. Rigsrevisionen finder, at forsvaret har et godt grundlag for at forbedre rekrutteringen. En bedre rekruttering forudsætter bl.a., at forsvaret mere systematisk nyttiggør kendskabet til de forhold, der påvirker rekrutteringen. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at forsvaret – fx med udgangspunkt i en revideret rekrutteringspolitik – tager alle de forhold i betragtning, som kan påvirke rekrutteringen blandt de værnepligtige. Særligt udestår der en væsentlig opgave med at efterleve forsvarets grundværdier i forhold til de værnepligtige samt med at anvende forsvarets pædagogiske principper i undervisningen. Det anbefales derfor, at hæren i større grad har fokus på disse forhold.

Forsvarskommandoen anfører, at den nye 4-måneders værnepligt (Hærens Basisuddannelse) sikrer, at der fremadrettet kommer mere fokus på området, idet der lægges yderligere vægt på motivationsfremmende mandskabsbehandling. I sammenhæng hermed har Forsvarsakademiet oplyst, at en evaluering af værnepligtige, som har gennemført den nye 4-måneders værnepligt i 2004, viser en markant mere positiv opfattelse af befalingsmændene og af overgangen fra civil til værnepligtig sammenlignet med tidligere evalueringer.

107. Rigsrevisionen finder samlet, at rekrutteringen kan styrkes på flere områder, og at der med udgangspunkt i det nye forsvarsforlig kan iværksættes tiltag, som vurderes at kunne imødekomme en række af de forhold, der er nævnt i beretningen.

Forsvarsministeriet bemærker, at ministeriet generelt finder, at der i beretningen påpeges en række forhold, som giver anledning til forskellige overvejelser, der vurderes at kunne medvirke konstruktivt i forsvarets bestræbelser på at rekruttere ca. 20 % af de indkaldte værnepligtige.

Forsvarskommandoen anfører, at beretningen berører centrale problemstillinger, og at Forsvarskommandoen har til hensigt at anvende de anførte kritikpunkter og forslag til forbedringer i en fremadrettet helhedsløsning for rekrutteringen. Forsvarskommandoen har således fokuseret på den fremtidige struktur frem for at iværksætte justerende initia-

tiver baseret på den nuværende struktur, herunder ansvarsfordeling mellem myndighederne.

Rigsrevisionen konstaterer sammenfattende, at der i forhold til flere af Rigsrevisionens anbefalinger allerede er iværksat initiativer til forbedring af rekrutteringen.

Rigsrevisionen, den 12. januar 2005

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen