

DET TALTE ORD GÆLDER

Talepapir til FOU samrådsspørgsmål F vedrørende Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretning om forsvarets understøttelse af sine internationale operationer i Afghanistan.

Tirsdag den 8. oktober 2013

Talepunkter

Forsvarsudvalgets samrådsspørgsmål F lyder således:

”Ministeren bedes redegøre for Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne om beretning om forsvarets understøttelse af sine militære operationer i Afghanistan, jf. FOU alm. del – bilag 132, og samtidig oplyse, hvilke tiltag notatet giver ministeren anledning til at tage.”

Bilag 132 er det notat fra Rigsrevisionen, der henvises til i spørgsmålet.

Inden jeg svarer på spørgsmålet, vil jeg kort fortælle om baggrunden og konteksten for Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne:

Rigsrevisionen afgav tilbage i 2009 en beretning til Statsrevisorerne om forsvarets understøttelse af sine militære operationer i Afghanistan.

Beretningen handlede om, hvordan forsvaret understøttede sine militære operationer i Afghanistan på forsynings- og uddannelsesområdet.

Rigsrevisionen undersøgte også, i hvilken grad Forsvarsministeriet opfyldte målene for internationale operationer i forsvarsforliget 2005-2009.

Derudover undersøgte Rigsrevisionen omfanget af det civil-militære samarbejde og samtækningsindsatsen i Afghanistan.

Rigsrevisionen konkluderede i beretningen fra 2009, at:

- NATO's målsætninger for opstilling af soldater til internationale operationer var opfyldt.
- Forsvaret havde dog ikke kunnet opfylde forsvarsforligets mål om at udsende kapaciteter svarende til 2.000 soldater til internationale operationer i 2009.
- Forsvaret havde opgjort de samlede omkostninger til internationale operationer i 2008 til 2,4 mia. kr. På grund af den valgte omkostningsmodel var opgørelsen behæftet med usikkerhed.
- Forsvaret havde uddannet og udsendt soldater til missionen i Afghanistan i overensstemmelse med Folketingets beslutninger, men personelsituationen i forsvaret var under pres, især på specialistområdet.
- Forsvaret løste samlet set forsyningsopgaven tilfredsstillende, men opgaven kunne dog på nogle områder løses mere effektivt.

- Endeligt vurderede Rigsrevisionen, at det var positivt, at Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet havde udarbejdet årlige planer og mål for den civile og militære indsats i Helmand.
- Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet blev dog anmodet om fortsat at evaluere og tilpasse indsatsen af det civil-militære samarbejde og samtækningsindsatsen.

Statsrevisorerne havde også nogle bemærkninger til beretningen. De kritiserede, at forsvaret ikke mere præcist kunne opgøre det faktiske ressourceforbrug til de internationale operationer. De konstaterede også, at:

- Der er en stor udfordring med at sikre tilstrækkelige forsyninger til enhederne i Afghanistan.
- Forsvaret har haft vanskeligheder med at udpege og udsende personel til missionen, primært befalingsmænd og specialistfunktioner som f.eks. forsyning.

Disse kritikpunkter blev adresseret i en ministerredegørelse, der blev sendt til Statsrevisorerne den 8. december 2009.

Rigsrevisor fandt samlet set redegørelsen tilfredsstillende.

Rigsrevisionen besluttede på daværende tidspunkt fortsat at følge fem områder:

- Videreudviklingen af forsvarets budgetmodel.
- Arbejdet med at optimere genforsyningsprocessen, herunder udviklingen i leveringstider, udleveringsgrader og udestående bestillinger.
- Personelsituationen for de internationale operationer.
- Tiltag for at imødekomme behovet for administrativ og uddannelsesmæssig støtte under uddannelsen.
- Regnskabsaflæggelsen for samtækningsprojekterne.

Det er disse punkter, som Rigsrevisionen fulgte op på og vurderede effekten af i det "fortsatte notat til Statsrevisorerne" fra den 12. marts 2013, som vi drøfter her i dag.

Siden da er tidspunktet for afslutningen af opgaverne for det tilbageværende danske infanterikompani samt de to tilbageværende polititræningshold blevet fastlagt, i overensstemmelse med Afghanistan-planen. Karakteren af forsvarets indsats i Afghanistan ændrer sig, og det har selvsagt betydning for, hvordan forsvaret fremadrettet vil understøtte operationerne. Det vil jeg komme tilbage til.

Jeg vil nu kort gennemgå de konklusioner, der blev fremført i notatet.

[Vedr. forswarets budgetmodel]

Statsrevisorerne kritiserede i sin tid, at forsvaret ikke mere præcist kunne opgøre det faktiske ressourceforbrug til internationale operationer.

Siden da har forsvaret arbejdet målrettet med at forbedre økonomistyringen, og forsvaret er blandt andet blevet væsentligt bedre til at koble omkostninger til opgaver, herunder til internationale operationer.

I denne sammenhæng kan det særligt fremhæves, at forsvaret i løbet af 2012 har taget en ny økonomimodel i brug med henblik på at kunne opgøre forswarets omkostninger til de internationale operationer hurtigere og mere præcist og skabe øget gennemsigtighed i de samlede omkostninger.

Der er dermed skabt grundlag for en bedre økonomistyring og ledelsesinformation.

Rigsrevisor finder forswarets tiltag på dette område tilfredsstillende og afslutter denne del af beretningssagen.

Det er jeg som forsvarsminister godt tilfreds med. Jeg mener, at det falder i direkte forlængelse af det store arbejde og den høje prioritet, forsvaret i det hele taget har givet arbejdet med økonomistyring. Et arbejde som jeg nøje følger med i.

Rigsrevisionen vil mere generelt følge op på, hvordan det går med implementeringen af den nye budgetmodel i forbindelse med

opfølgningen på Rigsrevisionens beretning om forsvarets økonomistyring. Men som sagt finder Rigsrevisionen tiltagene tilfredsstillende og har afsluttet denne del af beretningssagen.

[Vedr. støtte under uddannelsen]

Statsrevisorerne bemærkede i beretningen i 2009, at kompagnierne i forberedelsesperioden umiddelbart op til en udsendelse burde modtage en øget støtte til en række administrative opgaver og derved lette belastningen på kompagniernes nøglepersonel.

Rigsrevisionen har derfor fulgt op på den administrative og uddannelsesmæssige støtte, der gives til de kompagnier, der står over for at skulle udsendes.

Forsvaret har siden Rigsrevisionens beretning fra 2009 blandt andet oprettet tre uddannelsesstøttelementer, der støtter det personel, der skal udsendes, med planlægning, modtagelse af materiel mv.

På den måde bliver det personel, der står over for udsendelse, i størst muligt omfang fritaget for organisatoriske og administrative opgaver.

Rigsrevisionen finder forsvarets tiltag på dette område tilfredsstillende og mener, at punktet hermed kan afsluttes.

[Vedr. regnskabsaflæggelse og samtækningsprojekter]

Hvad angår regnskabsaflæggelse for samtækningsprojekter, så kritiserede Rigsrevisionen oprindeligt i sin beretning i 2009, at forsvaret på det tidspunkt kun i begrænset omfang havde aflagt regnskab for de samtækningsprojekter, der var gennemført i perioden 2006-2008.

Der er siden blevet udarbejdet nye procedurer og retningslinjer for anvendelse af midler til samtækningsprojekterne – blandt andet med det formål at sikre, at regnskabet for disse blev aflagt rettidigt. Det har rettet op på situationen.

Rigsrevisionen finder Forsvarsministeriets initiativer vedrørende regnskabsaflæggelsen tilfredsstillende og vurderer, at punktet kan afsluttes.

Jeg kan supplerende oplyse, at i forbindelse med omlægning af det danske styrkebidrag i Afghanistan i begyndelsen af 2012 blev en del af forsvarets samtækningsprojekter indstillet, og det endelige regnskab for disse projekter blev aflagt i efteråret 2012.

Så for lige at opsummere indtil videre; i beretningen fra 2009 var der en række udestående, som Rigsrevisionen ville følge op på. Det har Rigsrevisionen nu gjort og har i den forbindelse vurderet, at forsvaret:

1. *Har* skabt grundlag for en bedre økonomistyring og ledelsesinformation,

2. *har* taget skridt til at øge den administrative støtte under uddannelsen, så det personel, der står over for udsendelse, i størst muligt omfang er fritaget for organisatoriske og administrative opgaver,
3. og *har* udarbejdet nye procedurer og retningslinjer for anvendelse af midler til samtækningsprojekterne, så regnskabet for disse blev aflagt rettidigt.

Der er dog også to forhold, som Rigsrevisionen endnu ikke har lukket, og dem vil jeg gerne uddybe. Det drejer sig dels om genforsyningssituationen, dels om personelsituationen.

[Genforsyningssituationen]

Hvad angår genforsyning af styrkerne i Afghanistan, så fandt Rigsrevisionen i beretningen fra 2009, at forsvaret samlet set løste forsyningsopgaven tilfredsstillende, men at opgaven på nogle områder kunne løses mere effektivt.

Rigsrevisionen anbefalede blandt andet, at der skete forbedringer i datagrundlaget, it-understøttelsen og uddannelsen af det udsendte forsyningspersonel. Det blev desuden anbefalet, at forsvaret opstillede relevante mål for forsyningen og målte den samlede leveringstid for det bestilte materiel.

Forsvaret har siden da indført en lang række tiltag, der har bidraget til at optimere genforsyningsprocessen. Eksempelvis er flyvninger med forsyninger i de seneste år gået direkte til Camp Bastion i stedet for via Kandahar, en del ompakninger er skåret væk som følge af bedre lagerstyring, og lagersaneringer har

frigjort ledig kapacitet ved det Nationale Støtteelement i Afghanistan.

Genforsyning af styrkerne i Afghanistan er en meget kompleks opgave, hvor transporttider, lagerbeholdninger osv. kan overvåges og måles på rigtig mange måder. Og det har stor betydning, at de folk, der arbejder med forsyningsvirksomheden, har de rigtige værktøjer og de rette kvalifikationer til det.

Det, der er vigtigt at holde fast i, er, at forsvaret altid prioriterer det materiel, der skal sendes ned til missionsområderne. Der er dog stor forskel på, hvor afgørende enkelte dele er, for at de udsendte styrker kan løse deres opgaver.

Hvis der er noget, der er afgørende for opgaveløsningen eller for soldaternes sikkerhed, så kommer det på en såkaldt "fokusliste", og så kommer det frem meget hurtigt. Hvis der for eksempel mangler en helt specifik reservedel, som ikke kan vente, så kan forsvaret altså lynhurtigt få den om bord på et fly og få den af sted. Så er der måske noget andet, der bliver nedprioriteret, og som kan tage lidt længere tid at få frem.

Generelt er det sådan, at det er billigere at fragte gods langsomt med et skib end at fragte det hurtigt med fly. Så oftest vil det være bedst og billigst for forsvaret, hvis man ved hjælp af god planlægning kan bestille varerne lang tid i forvejen og sejle dem til nærområdet frem for at pakke dem på et transportfly.

Rigsrevisionen anerkender også forsvarets arbejde med at optimere genforsyningen i deres notat fra 12. marts 2013. I notatet beskrives kun et udestående på forsyningsområdet: Nemlig at Rigsrevisionen mangler at se effekterne af brugen af nye rapporter på forsyningsområdet, og at de vil følge udviklingen i udestående bestillinger.

De rapporter, der er tale om, bidrager til at give et bedre overblik over genforsyningsforsyningsssituationen. Der er tale om et hjælpeværktøj for de medarbejdere der sikrer forsyningerne til de internationale operationer. Rapporterne ændrer ikke i sig selv forsyningsssituationen.

Rapporterne er taget i brug her i begyndelsen af 2013, og forsvaret har i løbet af foråret haft en række nøglemedarbejdere på kursus i anvendelsen af de nye rapporter. Rapporterne virker og er nu til rådighed for brugerne.

Forsvaret har også i løbet af 2012 saneret i de udestående bestillinger til Afghanistan for at få ryddet ud i nogle bestillinger, der stadig stod i systemet, selv om de ikke længere er aktuelle. Det skulle gerne betyde, at det bliver lettere at skabe et klarere samlet billede af forsyningsssituationen.

Da tiltagene på tidspunktet for Rigsrevisionens notat lige var iværksat, så ville Rigsrevisionen fortsat følge forsvarets brug af de nye rapporter og udviklingen i de udestående bestillinger.

Jeg læser notatet sådan, at Rigsrevisionen finder de tiltag, der er sat i værk på genforsyningsområdet positive, men gerne vil se dem rullet fuldt ud, før der konkluderes endeligt.

[Personelsituationen – mangel på specialister]

Hvis jeg så skal sige lidt om personelsituationen, så tager Rigsrevisionen her fat på to områder. Det drejer sig dels om mangel på specialister, dels om antallet af midlertidige udnævnelser.

I forhold til mangel på specialister så vurderede Rigsrevisionen i beretningen i 2009, at personelsituationen i forsvaret for de internationale operationer var under pres, især på specialistområdet.

Som det blev oplyst i ministerredegørelsen i 2009, ville forsvaret i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget 2010-2014 imødekomme dette ved at uddanne flere specialister.

Forsvaret har således haft fokus på at oprette nye uddannelsespladser inden for kritiske områder for at imødekomme behovet for personel, og fra andet halvår 2011 er der også konkret blevet uddannet flere specialister.

Effekten af tiltaget er dog endnu ikke slået fuldt ud igennem. Forsvaret vurderer imidlertid, at de nævnte tiltag har medført en positiv udvikling, og at der ikke er nævneværdig mangel på specialister ved de nuværende internationale missioner.

Forsvaret vurderer derfor ikke, at der for indeværende er behov for at iværksætte nye tiltag på dette område.

Forsvaret vurderer i øvrigt, at manglen på specialister ikke har haft konsekvenser for opgaveløsningen i de internationale operationer eller soldaternes sikkerhed. Det synes jeg er vigtigt at understrege.

[Personelsituationen – midlertidige udnævnelser]

Med hensyn til spørgsmålet om midlertidige udnævnelser, så anførte Rigsrevisionen i beretningen i 2009, at antallet af soldater, som fik en midlertidig udnævnelse, når de blev udsendt til Afghanistan, havde været stigende, og at dette skyldtes mangel på personel i forsvaret.

Ved udsendelse til internationale operationer tildeler forsvaret et antal soldater en midlertidig udnævnelse til en højere grad, end den de har, når de arbejder i Danmark.

Det kan der være flere grunde til.

De midlertidige udnævnelser kan ske af såkaldte paritetshensyn – det vil sige for at tilpasse de danske soldaters grader til de allierede soldaters grader.

F.eks. er en kompagnichef i Danmark kaptajn, hvorimod en engelsk kompagnichef er major, selvom de to ellers er stort set fuldt ud sammenlignelige med hensyn til blandt andet alder, uddannelse og ansvar. I dette tilfælde vil en kaptajn blive

midlertidigt udnævnt til major i den periode, vedkommende er udsendt.

I andre tilfælde prioriterer forsvaret at udsende en person, der besidder særlige kompetencer til at løse en specifik opgave i missionen frem for at udsende en person med den rette formelle grad. Der har i en periode været mangel på bl.a. oversergenter, seniorsergenter og kaptajner med den rigtige uddannelsesmæssige baggrund og/eller erfaring til at løse opgaverne i missionsområdet. Dette skyldtes bl.a. en stor afgang af personale i årene 2008-2009.

I disse tilfælde vil f.eks. en egnet premierløjtnant, der bestrider en kaptajnsstilling som specialist, så midlertidigt få tillagt en grad højere både af hensynet til at matche andre kaptajner, der bestrider en lignende stilling, og for at have den formelle grad over for undergivet personel.

Forsvaret oplyser, at anvendelse af midlertidige udnævnelser har betydet, at især hæren i større grad har kunnet efterleve forsvarets målsætning om, at der som udgangspunkt bør gå tre år mellem udsendelserne.

Der har i en periode været uddannet flere inden for de relevante personelgrupper. Forsvaret har oplyst, at den fulde effekt af det øgede indtag på forsvarets uddannelser dog først forventes opnået i løbet af en årrække, da den formelle udnævnelse af de ovennævnte personelgrupper kræver en periode med praktisk tjeneste inden videreuddannelse.

Normalt skal en sergent eksempelvis virke i sin grad i tre til seks år forud for videreuddannelse til oversergent. Derefter skal oversergenten normalt virke i sin nye grad i seks til otte år forud for videreuddannelse til seniorsergent. Det tager altså et stykke tid, fra man øger optaget på forsvarets sergentuddannelser, til man har "produceret" en færdig seniorsergent.

Forsvaret har således taget skridt til at nedbringe antallet af midlertidige udnævnelser. Forsvaret forventer, at når den fulde effekt af de nævnte tiltag slår igennem, så vil der også ske et fald i antallet af midlertidige udnævnelser. Der vil dog altid være et vist antal midlertidige udnævnelser.

Forsvarskommandoen vurderer, at brugen af 'tillagt grad' ikke nødvendigvis er udtryk for, at der generelt mangler personel. Det kan dog i et vist omfang være udtryk for, at der inden for visse personelgrupper har været stor efterspørgsel på personer med særlige kvalifikationer.

Forsvaret understreger, at alle midlertidige udnævnelser er et resultat af en individuel bedømmelse. Ingen tillægges en midlertidig grad, uden at forsvaret konkret vurderer, at den enkelte soldat er i stand til at løse den specifikke opgave tilfredsstillende.

Derfor vurderer Forsvarskommandoen også samlet set, at de midlertidige udnævnelser ikke har haft indflydelse på

opgaveløsningen i de internationale operationer eller soldaternes sikkerhed.

Det skal slutteligt bemærkes, at forsvarets fremadrettede behov for mellemledere er under afklaring i forbindelse med den igangværende forligningsimplementering.

[Samlet konklusion]

Så hvis jeg skal opsummere, så har Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen siden 2009 på flere områder arbejdet på at forbedre understøttelsen af de internationale operationer.

For så vidt angår budgetmodellen for de internationale operationer, tiltagene for administrativ støtte til soldaternes uddannelse til de internationale operationer og regnskabsaflæggelsen for samtækningsprojekterne i Afghanistan, så afslutter Rigsrevisionen disse dele af beretningen.

Der udestår dermed to områder fra den oprindelige revisionsberetning, som Rigsrevisionen vil følge udviklingen på - brugen af de nye forsyningsrapporter og personelsituationen for de internationale operationer.

De tiltag, der er sat i værk på de to områder, er ikke alle sammen slået fuldt igennem endnu. Men både hvad angår ibrugtagning af forsyningsrapporterne og personelsituationen, så er det mit indtryk, at udviklingen er gået – og fortsat går – i den rigtige retning.

På det foreliggende grundlag vurderer jeg, at Forsvarskommandoen har iværksat de nødvendige tiltag for at imødekomme de punkter, Rigsrevisionen peger på.

Forsvaret har ifølge Rigsrevisionen taget skridt til at få løst udfordringerne. Når vi kommer lidt længere frem i tiden, vil Rigsrevisionen kunne vurdere den fulde effekt af de nævnte tiltag.

Afslutningsvis er det meget væsentligt at fremhæve, at de forhold vedrørende genforsyning og personel, som Rigsrevisionen har peget på kunne forbedres, ifølge Forsvarskommandoens vurdering ikke har haft betydning for forsvarets operationer og soldaternes sikkerhed.

Det står også klart, at Afghanistan-indsatsen er en anden i dag, hvor kampbidragene hjemtages, og fremadrettede bidrag vil fokusere på træning og støtte. Det betyder også, at karakteren af udfordringerne vil ændre sig. Vi har lært meget af vores hidtidige indsats, og vi vil også fremadrettet have fokus på at optimere forsvarets understøttelse af militære operationer.