

FORSVARSMINISTERIET  
DANISH MINISTRY OF DEFENCE



Statsrevisorernes Sekretariat  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

FORSVARSMINISTEREN

10. november 2016

#### MINISTERREDEGØRELSE TIL BERETNING 24/2015 OM FORSVARSMINISTERIETS EFFEKTIVISERINGER

Hermed fremsender jeg min redegørelse til beretning 24/2015 om Forsvarsministeriets effektiviseringer. Redegørelsen omhandler de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

På baggrund af Rigsrevisionens beretning finder Statsrevisorerne *"det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har haft en mangelfuld styring af og opfølgning på effektiviseringsinitiativerne. Statsrevisorerne kritiserer, at Forsvarsministeriet ikke har kendskab til, om effektiviseringerne kan gennemføres, uden at de operative kapaciteter reduceres."*

På baggrund af sin undersøgelse fremhæver Rigsrevisionen blandt andet, at:

- departementet *ikke [har] sikret, hverken centralt eller decentralt, at der blev fastsat rammer for styringen af effektiviseringsinitiativerne.*
- *departementets opfølgningsprocedurer er mangelfulde.*
- *Forsvaret har anvendt en uens og mangelfuld praksis i styringen og registreringen af resultaterne af effektiviseringsinitiativerne.*

Jeg noterer mig Rigsrevisionens kritik af ministeriets styring af og opfølgning på effektiviseringsinitiativerne. Jeg tager endvidere Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning, herunder de anførte risikobetragtninger i forhold til de gennemførte effektiviseringsinitiativer.

Beretningen giver samlet set anledning til en overvejelse om, hvorvidt nye eller supplerende opfølgningstiltag kan bibringe styringsmæssig værdi i Forsvarsministeriets arbejde fremadrettet. Der følger heraf en ambition om i højere grad at synliggøre sammenhænge mellem

opgaveløsningen, som blandt andet Forsvarets kapaciteter udfører, og den økonomiske ramme, der stilles til rådighed. Ved i højere grad at synliggøre denne sammenhæng vil opfølgningsgrundlaget kunne forstærkes og fokus på de eventuelle konsekvenser af en samlet reduceret ramme dermed også fremstå mere tydeligt.

Desuden finder jeg behovet for at etablere en baseline for større effektiviseringer relevant. Dette vil Forsvarsministeriet i højere grad søge at til sikre i kommende effektiviseringer.

Et centralt forhold i Aftale på forsvarsområdet 2013-2017 er, at effektiviseringerne og tilpasningerne gennemføres, uden at der reduceres i de operative kapaciteter, som Forsvaret kan stille til rådighed i national og international sammenhæng. Aftalen på forsvarsområdet 2013-2017 indeholder både et ambitionsniveau for Forsvarets operative kapaciteter og en bevillingsreduktion.

Opfyldelsen af ambitionsniveauet for de operative kapaciteter skal – som nævnt i aftalen – naturligvis ske under iagttagelse af en løbende tværgående prioritering i Forsvaret. Verden udvikler sig hele tiden og den sikkerhedspolitiske situation ligeså. Behovet for Forsvarets kapaciteter er derfor ikke statisk, og prioriteringen af kapaciteter må løbende justeres til den sikkerhedspolitiske situation. Det er netop derfor, at forsvarsforliget slår fast, at ambitionsniveauet for de operative kapaciteter skal ske under iagttagelse af tværgående prioritering. Det betyder, at Forsvaret i forligsperioden kan foretage en løbende prioritering. Det er helt centralt i en dynamisk verden, at Forsvaret inden for rammerne af den politiske aftale har rum til at prioritere, herunder også at nedprioritere.

Det er min opfattelse, at Forsvaret – også de seneste år – har løst de operative opgaver både nationalt og internationalt på tilfredsstillende vis, sideløbende med en markant bevillingsreduktion. Den operative opgavevaretagelse følges der løbende op på. Det sker dels ved en vurdering af, om Forsvaret fortsat kan leve op til sine forpligtelser og kan honorere den politiske efterspørgsel, dels i en tæt dialog med de faglige styrelser, som har forudsætningerne for at kunne vurdere eventuelle afledte operative konsekvenser ved effektiviseringer og behovet for at foretage korrigerende handlinger.

#### Ad) Styringsmodel

Jeg noterer mig, at Rigsrevisionen i sin vurdering af den overordnede styring af effektiviseringsinitiativerne hæfter sig ved en række hensigtsmæssige forhold, dels ved planlægningen af initiativerne, dels ved den decentrale styringsmodel i Forsvarsministeriets koncern.

I forlængelse heraf noterer jeg mig dog også, at Rigsrevisionen anser det for nødvendigt, at Forsvarsministeriets styringsramme sikrer, at myndighederne opstiller mål og opgørelsesme-

toder for at kunne sandsynliggøre, at ministeriet lever op til forligets intention om at opnå effektiviseringer, uden at disse reducerer de operative kapaciteter.

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at den decentrale styringsmodel i Forsvarsministeriet i praksis er den mest hensigtsmæssige model til forvaltning af blandt andet effektiviseringerne. I den nuværende styringsmodel er ansvaret for implementeringen af de konkrete effektiviseringer lagt ud til de enkelte styrelser, som har de faglige forudsætninger for at vurdere effektiviseringernes eventuelle konsekvenser blandt andet for de operative kapaciteter. Vurderingerne kan dermed indgå i den løbende ledelsesrapportering, ligesom der foretages særskilte rapporteringer til departementet efter behov.

#### Ad) Departementets opfølgningsprocedurer

I forlængelse af Rigsrevisionens kritik af styringsrammen er det Rigsrevisionens vurdering, at departementets opfølgningsprocedurer er mangelfulde. Rigsrevisionen vurderer, at fraværet af en løbende og systematisk opfølgning på effektiviseringerne efter overgangen til driftsfasen betyder, at departementet ikke kan gribe ind og foretage ændringer løbende, hvis effektiviseringsinitiativerne ikke lever op til det forventede eller har utilsigtede operative konsekvenser.

Jeg deler Rigsrevisionens opfattelse af, at departementet har det overordnede ansvar for at sikre opfølgning på effektiviseringer, også ved overgangen til driftsfasen. Det er samtidig min overbevisning, at fraværet af den type opfølgning på effektiviseringerne, som Rigsrevisionen efterspørger ved overgangen til driftsfasen, ikke er det samme som, at Forsvarsministeriet ikke følger effektiviseringerne i driftsfasen og har kendskab til eventuelle konsekvenser for de operative kapaciteter. Opfølgningen på konsekvenserne af effektiviseringer sker integreret i den løbende driftsopfølgning i koncernen. Der sker således løbende en opfølgning på økonomi og væsentlige aktiviteter i den månedlige ledelsesinformation, ligesom Værnsfælles Forsvarskommando i ledelsesinformationen giver en vurdering af den aktuelle opgavevaretagelse og eventuelle udfordringer for denne. Det er derfor naturligt, at hensynet til effektiviseringerne medtages i de værktøjer, som anvendes i den daglige styring mellem departementet og styrelserne.

Rigsrevisionens kritik giver dog anledning til at overveje, hvorvidt nye eller supplerende opfølgningstiltag kan bibringe styringsmæssig værdi i Forsvarsministeriets arbejde med effektiviseringer fremadrettet. Under hensyntagen til de eksterne krav, der stilles til departementets styring, vil Forsvarsministeriet derfor arbejde for, at departementets opfølgningsprocedurer i højere grad synliggør sammenhænge mellem opgaveløsningen, som blandt andet Forsvarets kapaciteter udfører, og den økonomiske ramme, der stilles til rådighed. Ved i

højere grad at synliggøre denne sammenhæng vil opfølgingsgrundlaget kunne forstærkes og fokus på de eventuelle konsekvenser af en samlet reduceret ramme dermed også fremstå mere tydeligt.

Det kunne eksempelvis være relevant i højere grad at synliggøre sådanne forhold i de løbende styrings- og driftsopfølgingsprodukter som mål- og resultatplaner, der udarbejdes mellem departementet og styrelserne, og i den månedlige ledelsesinformation.

#### Ad) Praksis i styring og registrering af resultater

I sin undersøgelse har Rigsrevisionen gennemgået dele af to effektiviseringsinitiativer, henholdsvis Indkøbskategoriprogrammet ved Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse samt initiativet vedrørende materielvedligehold, hvor ansvaret for dette initiativ har været placeret hos Værnsfælles Forsvarskommando siden 2015. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsvaret har anvendt en uens og mangelfuld praksis i styringen og registreringen af resultaterne af effektiviseringsinitiativerne.

Forsvarsministeriet anerkender, at implementeringen af og opfølgningen på de to initiativer fra forsvarsforliget kan synes uens. Denne praksis har været begrundet i hensynet til forskelligheden i initiativerne kombineret med muligheden for at tilvejebringe konkret datagrundlag. Jeg er enig i Rigsrevisionens betragtning om behovet for at etablere en baseline for større effektiviseringer, hvilket Forsvarsministeriet i højere grad vil søge at tilsikre i kommende effektiviseringer.

#### *Indkøbskategoriprogrammet*

Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har opstillet en metode, som er relevant og hensigtsmæssig i forhold til at kunne opgøre og vurdere, om der opnås effektiviseringer med Indkøbskategoriprogrammet.

I sin gennemgang af Indkøbskategoriprogrammet hæfter Rigsrevisionen sig dog ved, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har medtaget en lagerreduktion i opgørelsen af effektiviseringer for 2015, om end der ikke er tale om en varig effektivisering. I forlængelse heraf planlægges et nyt ammunitionsudbud, som på sigt kan indfri det varige provenu.

Rigsrevisionens bemærkning om lagerreduktion tages til efterretning. Jeg ønsker samtidig at fastholde fokus på den overordnede hensigt med initiativet, som er at sikre bedre og billigere indkøb.

### *Materielvedligehold*

Rigsrevisionen vurderer, at Værnsfælles Forsvarskommando ikke har sikret et grundlag ved opstilling af mål og baselines, der gør det muligt at følge op på, om der opnås effektiviseringer med initiativet vedrørende materielvedligehold.

I sin gennemgang af initiativet hæfter Rigsrevisionen sig ved, at Værnsfælles Forsvarskommando ikke kan vurdere, om de reducerede omkostninger til materielvedligehold hos de enkelte berørte myndigheder skyldes egentlige effektiviseringer eller besparelser som følge af eksempelvis en reduceret vedligeholdelsesproduktion eller flytning og/eller udskydelse af vedligeholdelsesopgaver til senere år.

I denne sammenhæng skal opmærksomheden henledes på, at der inden for vedligeholdelsesområdet er prioriteret gennemført to større kapacitetsopbygningsprogrammer (F-16 vingeprogram og levetidsforlængelse af inspektionsskibene af THETIS klassen), der har påvirket muligheden for at indhente det fulde provenu i forhold til den oprindeligt fastsatte baseline.

Forsvarsministeriet tager Rigsrevisionens bemærkninger om opstilling af mål og baselines til efterretning.

### Ad) Statsrevisorernes risikobetragtninger

Statsrevisorerne har i deres bemærkninger til beretningen fremhævet fire risikobetragtninger i forhold til de gennemførte effektiviseringsinitiativer. Statsrevisorerne peger på risikoen for, at:

- 1. Forsvaret ikke når de forudsatte effektiviseringsmål inden udgangen af 2017.*
- 2. Forsvaret ikke kan leve op til forudsætningen om, at de kommende nye kampfly skal finansieres gennem effektiviseringer inden for Forsvarets egne økonomiske rammer.*
- 3. de realiserede omkostningsreduktioner på materielvedligehold skyldes faldende aktivitets- og vedligeholdelseskapacitet frem for egentlige effektiviseringer.*
- 4. Forsvarets omkostningsreduktioner har påvirket Hærens materielsituation med negativ konsekvens for uddannelse og beredskab. Det kan medføre en risiko for, at*

*Danmark ikke kan leve op til sin forpligtelse til at deltage med en fuldt uddannet reaktionsgruppe på det høje beredskab til NATO i 2017.*

Jeg tager Statsrevisorernes bekymring til efterretning, idet det samtidig bemærkes, at der ved alle effektiviseringer må påregnes risici, hvorfor fokus bør være på, hvordan disse er forsøgt håndteret. Det gælder både i forhold til det konkrete aftalegrundlag såvel som hensynet til øvrige forvaltningsmæssige krav for offentlig styring. Jeg har følgende uddybende bemærkninger til de anførte risikobetragtninger:

Ad 1) Det er i forbindelse med revisionen og overfor forligskredsen blevet påpeget, at der som konsekvens af implementeringen af den samlede bevillingsreduktion fra forsvarsforliget er prognosticeret en langsigtet strukturel økonomisk udfordring. Den årlige udfordring beløber sig til 60-85 mio. kr., som ikke forventes indhentet efter forligsperiodens udløb.

Ad 2) Rigsrevisionens beretning om Forsvarsministeriets effektiviseringer har haft fokus på allerede konkretiserede og besluttede effektiviseringer fra indeværende forligsaftale. Anskaffelsen af nye kampfly har derfor ikke været genstand for Rigsrevisionens undersøgelse. Det er i sagens natur Forsvarsministeriets ambition at leve op til den politiske aftale, som er indgået om anskaffelse af kampfly og herunder finansieringen. Derfor vil problemstillingen også indgå som en del af forhandlingerne af et nyt forsvarsforlig fra 2018.

Som led i Aftale om anskaffelse af nye kampfly fra juni 2016 er det politisk besluttet, at der gennemføres nye effektiviseringer i Forsvaret på 100 mio. kr. fra 2018 stigende til 400 mio. kr. i 2021. Samtidig fremgår det af aftalen, at usikkerheder i forbindelse med finansieringen af anskaffelsen af nye kampfly skal finansieres inden for Forsvarsministeriets økonomiske ramme.

Partierne bag aftalen har forpligtet sig til at udmønte de nye effektiviseringer i forbindelse med et kommende forsvarsforlig for 2018-2022. For nuværende er effektiviseringerne derfor ikke indholdsmæssigt konkretiseret. Der er planlagt gennemført nye budgetanalyser, som skal sikre et solidt grundlag for anvisning af de yderligere effektiviseringer og den efterfølgende gennemførelse af konkrete effektiviseringsinitiativer.

Ad 3) Forsvarsministeriet deler ikke Rigsrevisionens vurdering af, at de realiserede omkostningsreduktioner på materielvedligehold alene skyldes faldende aktivitets- og vedligeholdelseskapacitet frem for egentlige effektiviseringer. Der er ikke sket en reduktion af Forsvarets operative kapaciteter i form af antal skibe, fly mv., som kan stilles til rådighed i national eller international sammenhæng. Forsvaret løser fortsat de pålagte opgaver under hensyntagen til opstillede prioriteringer og beredskabskrav.

Ad 4) Som Rigsrevisionen påpeger i sin undersøgelse, er Hærens materielsituation udfordret, hvilket påvirker Hærens muligheder for at gennemføre sine øvelser og uddannelse til beredskab. Forsvarsministeriet deler dog ikke Rigsrevisionens vurdering af, at udfordringen alene kan tilskrives de gennemførte effektiviseringsinitiativer. Hærens udfordringer er givet ved en række faktorer, herunder det forhold, at væsentlige dele af Hærens materiel er af ældre dato, hvilket naturligt udfordrer vedligeholdelsesorganisationen. Det skal i denne sammenhæng anføres, at der er og planlægges udskiftning og opdatering af en række af Hærens større materielsystemer, herunder blandt andet anskaffelse af nye pansrede mandskabsvogne, anskaffelse af lastvogne, anskaffelse af nyt artilleri og morterer samt teknisk og operativ opdatering af Hærens kampvogne.

På baggrund af Statsrevisorernes bemærkning om konsekvenserne ved den nuværende materielsituation har Værnsfælles Forsvarskommando oplyst, at Hæren er i stand til at leve op til forpligtelsen, der følger af det tilmeldte styrkebidrag på det høje beredskab til NATO i 2017. Der vil løbende være behov for prioriteringer affødt af aktuelle opgaver og aktiviteter, ligesom nye tiltag vil kunne have afledte konsekvenser for de af Hærens enheder, som ikke nyder høj prioritering gennem tilmeldte beredskaber og nært forstående styrkeindsættelser på et givent tidspunkt.

Jeg ønsker at understrege, at en tværgående prioritering af ressourcer er nødvendig, når Danmark sender styrkebidrag til indsættelser. Således bør en understøttelse af de kapaciteter, der indsættes i nationale og internationale missioner, altid have højest prioritet.

Jeg har med ovenstående bemærkninger redegjort for, hvilke foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til. Jeg noterer mig den fremførte kritik af ministeriets styring af og opfølgning på effektiviseringsinitiativerne. Ligeledes tager jeg Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning, herunder de anførte risikobetragtninger.

Jeg deler Rigsrevisionens opmærksomhed på det økonomiske såvel som operative ambitionsniveau i forliget. Ovenfor er redegjort for den nuværende styringsmodel, som generelt vurderes hensigtsmæssig. Den fremførte kritik giver dog anledning til at overveje, hvorvidt nye eller supplerende opfølgningstiltag kan bibringe styringsmæssig værdi i Forsvarsministeriets arbejde fremadrettet. Heri ligger en ambition om, at departementets opfølgningsprocedurer i højere grad synliggør sammenhænge mellem opgaveløsningen, som blandt andet Forsvaret kapaciteter udfører, og den økonomiske ramme, som stilles til rådighed. Desuden finder Forsvarsministeriet, at der er behov for at etablere en baseline for større effektiviseringer. Dette vil Forsvarsministeriet i højere grad søge at tilsikre ved kommende effektiviseringer.

Afslutningsvist finder jeg behov for at understrege, at de effektiviseringer, der blev formuleret med Aftale på forsvarsområdet 2013-2017, skulle bidrage væsentligt til samfundsøkonomien i en tid, hvor dansk økonomi havde store udfordringer. Det var en bunden opgave. I samme periode sendte Forsvaret, hver gang Folketinget besluttede det, soldater, materiel mv. ud til verdens brændpunkter. Forsvarets fortsatte evne til at løse de pålagte opgaver bør i høj grad tilskrives den store dygtighed og dedikation, som kendetegner Forsvarets ansatte.

Kopi af denne redegørelse sendes til Rigsrevisionen til orientering.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Christensen', written in a cursive style.

Peter Christensen