



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Juni 2025
– 19/2024

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger

19/2024

Beretning om

Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2025

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Forsvarsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2025.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2024, som afgives i februar 2026.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-867-2

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger

Forsvarsministeriet er en af statens største bygningsejere med ca. 5.000 bygninger på ca. 230 lokationer. Arbejdstilsynet har påpeget problemer med skimmelsvamp og manglende ventilation over en årrække, og Værnepligtsrådet har påpeget misligholdelse af Forsvarsministeriets bygninger.

Rigsrevisionen har flere gange hen over de sidste 20 år haft kritik af Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger, herunder ministeriets manglende overblik over udgifter til vedligeholdelsesprojekter og bygningernes vedligeholdelsestilstand. Forsvarsministeriet har i 2012 oplyst til Rigsrevisionen, at de fremadrettet ville udarbejde en 10-årig vedligeholdelsesplan.

Forsvarsministeriet har i forligningsperioden 2018-2023 afsat 2,6 mia. kr. til vedligeholdelse af bygninger.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har styret vedligeholdelsen af deres bygninger tilfredsstillende.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Forsvarsministeriet har haft en yderst mangelfuld styring af vedligeholdelsen af deres bygninger.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at ministeriet ikke har et overblik over tilstanden på mange af bygningerne, at ministeriet ikke har lavet en langsigtet plan for vedligeholdelse, og at ministeriet på trods af et betydeligt vedligeholdelsesefterslæb ikke har anvendt alle de midler, som de har til rådighed til vedligeholdelse.

Statsrevisorerne

2. juni 2025

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Serdal Benli
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Mohammad Rona

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved følgende undersøgelsesresultater:

- Ud af de 2,6 mia. kr., som Forsvarsministeriet havde afsat til vedligeholdelse af bygninger i forligsperioden 2018-2023, udgjorde det faktiske forbrug kun 1,8 mia. kr.
- $\frac{2}{3}$ af det faktiske forbrug til vedligeholdelse af bygninger er anvendt på ikke-planlagte opgaver, herunder akut vedligeholdelse.
- Forsvarsministeriet udarbejder kun planer for vedligeholdelse af bygninger for ét år ad gangen, selv om det i de sidste 13 år har været målet at have en plan, som løber over 10 år. Samtidig bliver hovedparten af de planlagte vedligeholdelsesopgaver i 1-årsplanen ikke gennemført.
- Ca. 80 % af Forsvarsministeriets lokationer har ikke fået udført bygningssyn rettidigt, og ministeriets registrering af oplysninger ved de gennemførte syn er meget mangelfuld.
- Forsvarsministeriet har ikke haft et retvisende overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb på bygningerne. Forsvarsministeriet har oplyst, at de har opgjort et samlet vedligeholdelsesefterslæb på bygninger til ca. 15 mia. kr. i 2025.
- Arbejdstilsynet har i perioden 2021-2023 givet 107 påbud, heraf 35 strakspåbud.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet har været tilbageholdende med at oplyse, om Rigsrevisionen kunne bringe den seneste opgørelse af ministeriets vedligeholdelsesefterslæb i beretningen.

Rigsrevisionen har løbende bedt Forsvarsministeriet om at angive hjemmel og begrundelse for dette. Rigsrevisionen har først i maj 2025, og efter ministeriet selv har offentliggjort talene for vedligeholdelsesefterslæbet, modtaget en afklaring.

Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens anbefaling om, at Forsvarsministeriet bør sikre et overblik over, hvilke bygninger der skal synes, og sikre en tilstrækkelig viden om bygningernes aktuelle tilstand.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	7
 2. Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger	11
2.1. Forsvarsministeriets bygningssyn	11
2.2. Forsvarsministeriets plan for vedligeholdelse af bygninger	16
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	21

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden 2018-2023 har der været følgende ministre:

Claus Hjort Frederiksen: november 2016 - juni 2019

Trine Bramsen: juni 2019 - februar 2022

Morten Bødskov: februar 2022 - december 2022

Jakob Ellemann Jensen: december 2022 - august 2023

Troels Lund Poulsen: august 2023 -

Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger. Forsvarsministeriet er en af statens største bygningsejere med ca. 5.000 bygninger på ca. 230 lokationer. Etablissement- og Terrænkommendoen (herefter ETK) varetager vedligeholdelsesopgaven, bl.a. ved at udføre bygningssyn af bygningerne. ETK fik i forrige forligsperiode bevilget ca. 13,9 mia. kr. Heraf blev ca. 2,6 mia. kr. afsat til vedligeholdelsesopgaver.

2. Det er væsentligt, at bygningerne har en tilstand, som gør dem egnede til formålet. Kaserne skal kunne benyttes til indkvartering og undervisning, depoter til ammunition og materiel, og havnen på flådestationer skal kunne benyttes af Søværnets skibe. Derudover er det væsentligt, at bygningerne bliver vedligeholdt for at mindske fremtidige udgifter til vedligeholdelse, energiforbrug og reparation af akutte skader samt forlænge bygningernes levetid.

Der har de seneste år været fokus på Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger, hvilket har fået stor medieopmærksomhed. På anmodning fra forsvarsministeren udarbejdede Værnepligtsrådet, der er de værnepligtiges faglige organisation, en udredning i 2023. Rådet pegede bl.a. på, at flere kaserne er misligholdte, og at indkvarteringsforholdene er i ringe stand. Der er bl.a. konstateret skimmelsvamp i opholdsarealer samt dårligt fungerende kloak-, toilet- og bade faciliteter. Derudover har Arbejdstilsynet givet over 100 påbud til ministeriet i løbet af de sidste 3 år. Påbuddene vedrører bl.a. forhold omkring skimmel og manglende ventilation.

3. Rigsrevisionen har tidligere kritiseret Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger, herunder ministeriets manglende overblik over udgifter til vedligeholdelsesprojekter og bygningernes vedligeholdelsestilstand. Det har vi gjort i beretningen om vedligeholdelse af statens bygninger fra 2005 og i beretningen om Forsvarets administration af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter fra 2008. Forsvarsministeriet oplyste på baggrund af sidstnævnte beretning, at de fremadrettet ville udarbejde en 10-årig vedligeholdelsesplan. Derudover har Rigsrevisionen rejst kritik af den manglende gennemsigtighed i Forsvarsministeriets økonomistyring i beretningen om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023.

Etablissement- og Terrænkommendoen

Etablissement- og Terrænkommendoen (ETK) blev etableret den 1. marts 2025 og er en del af Forsvarskommendoen. ETK erstatter Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og varetager de samme opgaver.

Arbejdstilsynets seneste påbud

- **2021:** 29 påbud fra Arbejdstilsynet, heraf 10 strakspåbud.
- **2022:** 33 påbud fra Arbejdstilsynet, heraf 11 strakspåbud.
- **2023:** 45 påbud fra Arbejdstilsynet, heraf 14 strakspåbud.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har styret vedligeholdelsen af deres bygninger tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Forsvarsministeriet udført tilstrækkelige bygningssyn?
- Har Forsvarsministeriet en tilstrækkelig plan for bygningsvedligeholdelse?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2024. Undersøgelsen omfatter den forrige forligsperiode, dvs. 2018-2023.

Konklusion

Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger er kritisabel. Ministeriet har en mangelfuld styring og har ikke et overblik over tilstanden på mange af bygningerne. På trods af et betydeligt vedligeholdelseftefterslæb har ministeriet ikke anvendt alle de midler, som de har til rådighed til vedligeholdelse. Konsekvensen er, at bygningerne er i en dårligere stand, end de behøver at være, og at Forsvarets ansatte i nogle tilfælde arbejder under ringe forhold. Ministeriet har oplyst, at de har opgjort et samlet vedligeholdelseftefterslæb på bygninger på ca. 15 mia. kr. i 2025.

Forsvarsministeriet har ikke udført tilstrækkelige bygningssyn

Ca. 80 % af Forsvarsministeriets lokationer, fx kaserner og flådestationer, har ikke fået udført bygningssyn rettidigt i undersøgelsesperioden. Dermed har ministeriet ikke efterlevet kravene i cirkulære om vedligeholdstilsyn af statens bygninger. De bygningssyn, som ikke er udført rettidigt, er udført med en gennemsnitlig forsinkelse på op til 2 år. Derudover er ministeriets registrering af oplysninger ved bygningssynene meget mangelfuld. Det gælder både for de rettidige og ikke-rettidige syn. Ministeriet har således ikke alle relevante oplysninger om bygningernes og de tekniske installationers tilstand til brug for prioritering og planlægning.

Forsvarsministeriet har ikke en tilstrækkelig plan for bygningsvedligeholdelse

Forsvarsministeriet har ikke en langsigtet plan for vedligeholdelse af bygningerne, men udarbejder alene en plan for ét år ad gangen, selv om det siden 2013 har været målet at have en 10-årig plan. Ministeriet følger heller ikke deres årlige vedligeholdelsesplan, idet hovedparten af de planlagte vedligeholdelsesopgaver ikke bliver gennemført. Det betyder samlet set, at ministeriet har brugt væsentligt færre midler på vedligeholdelse, end de havde budgetteret og planlagt med.

Endelig har ministeriet ikke haft et retvisende overblik over det samlede vedligeholdelseftefterslæb på bygningerne.

Forsvarsministeriet har oplyst, at de er opmærksomme på, at der er et vedligeholdelseftefterslæb på deres bygninger. Ministeriet har primo maj offentliggjort resultatet af en analyse, hvor bl.a. vedligeholdelseftefterslæbet er opgjort. Ministeriet har derudover oplyst, at de nu i højere grad gennemfører bygningssynene og forventer at lægge flerårige planer for vedligeholdelsen af bygningerne fra 2025.

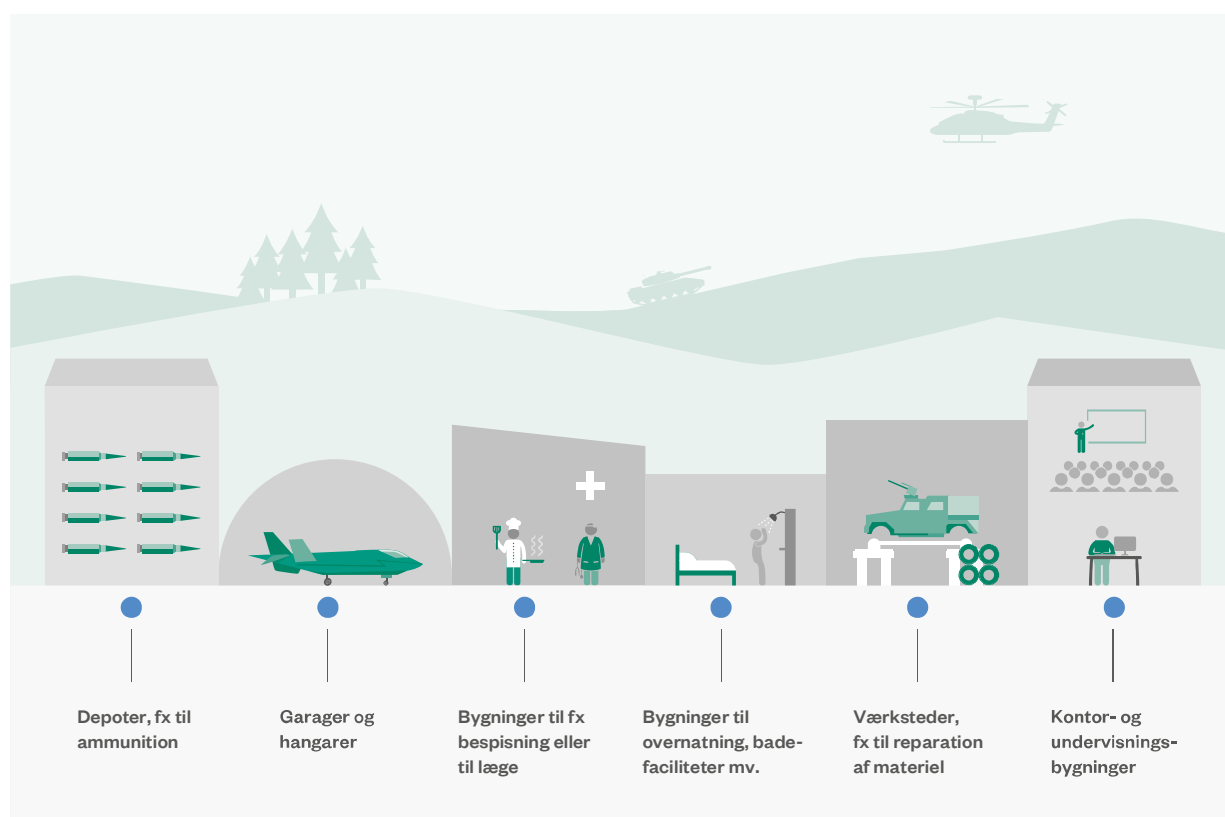
Rigsrevisionen anbefaler, at Forsvarsministeriet ud over de nævnte tiltag løbende sikrer et overblik over, hvilke bygninger der skal synes, og sikrer en tilstrækkelig viden om bygningernes tilstand.

1.2. Baggrund

5. Forsvarsministeriet er en af statens største bygningsejere. Ministeriets bygninger anvendes til flere forskellige formål, herunder indkvartering af værnepligtige, opbevaring af våben og kontor og undervisning. Figur 1 viser eksempler på, hvilke formål bygningerne anvendes til.

Figur 1

Eksempler på forskellige anvendelsesformål i Forsvarsministeriets bygninger



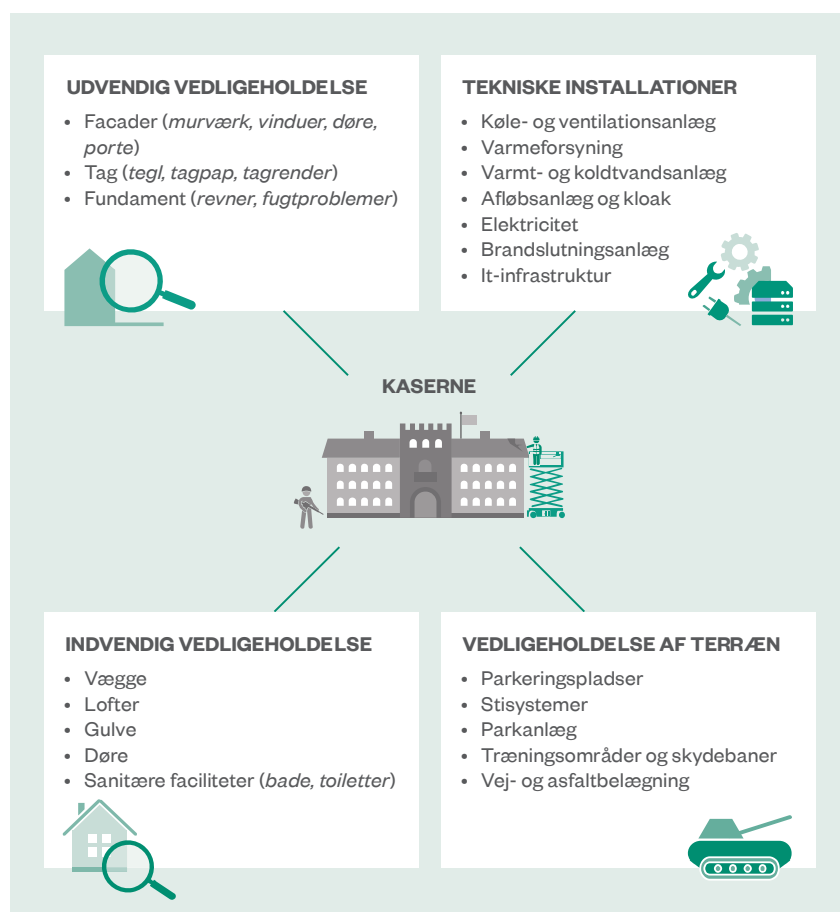
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

6. ETK varetager vedligeholdelsesopgaven på Forsvarsministeriets område. ETK's vedligeholdelsesopgave omfatter bl.a. bygningssyn. Et bygningssyn består af en gennemgang af de indvendige og udvendige bygningsdele samt af bygningernes tekniske installationer. Opgaven omfatter også planlægning af vedligeholdelsesopgaver og opfølgning herpå.

Dele af vedligeholdelsesområdet var udliciteret frem til 2019, hvorefter der blev oprettet en vedligeholdelsesafdeling i ETK. I 2022 blev der etableret en decentral struktur med 11 kapacitetscentre og 28 lokale etablisementspartnere. Kapacitetscentrene er fordelt rundt om i landet og varetager vedligeholdelse af bygningerne i et givent geografisk område, mens etablisementspartnerne løser løbende vedligeholdelsesopgaver på kaserner mv.

Figur 2 viser eksempler på de bygningsdele og tekniske installationer, som ETK skal vedligeholde.

Figur 2
Eksempler på bygningsdele og tekniske installationer, som skal vedligeholdes



Kilde: Rigsrevisionen med inspiration fra Per Anker Jensens "Håndbog i facilities management" fra 2021.

7. ETK's finanslovsbevilling for perioden 2018-2023 har været på ca. 13,9 mia. kr., hvoraf ca. 2,6 mia. kr. var afsat til vedligeholdelsesopgaver. Bevilningen omfatter derudover ca. 3,9 mia. kr. til bygge- og anlægsarbejde, 4,9 mia. kr. til drift af bygninger, herunder simpel vedligeholdelse, som udføres lokalt på kaserner, flådestationer mv., samt 2,5 mia. kr. til løn og øvrige udgifter.

Figur 3 viser ETK's bevilling for perioden 2018-2023, herunder rammen til vedligeholdelsesopgaver og det faktiske forbrug hertil.

Figur 3
ETK's finanslovsbevilling, heraf rammen til vedligeholdelsesopgaver og det faktiske forbrug hertil i perioden 2018-2023



Note: ETK's bevilling og ramme til bygningsvedligeholdelsesprojekter (betegnes vedligeholdelsesopgaver i denne undersøgelse) fremgår af finansloven. Det faktiske forbrug er opgjort på baggrund af forbrugstal fra Forsvarsministeriet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finanslovene for 2018-2023 og oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 3, at der i perioden har været afsat ca. 2,6 mia. kr. til vedligeholdelsesopgaver. Det faktiske forbrug udgjorde 1,8 mia. kr. i perioden. Dermed var det faktiske forbrug næsten 800 mio. kr. lavere end det, der har været afsat på finansloven.

Forsvarsministeriet har oplyst, at de ca. 800 mio. kr. bl.a. er overført til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, hvor de er gået til drift og vedligeholdelse af materiel.

Rigsrevisionen konstaterer således, at Forsvarsministeriet har overført dele af ETK's bevilling til andre formål. Det strider ikke imod reglerne, men det har bidraget yderligere til en ringe vedligeholdelsesstand af bygninger.

8. Med forsvarsforliget for 2024-2033 er der afsat ca. 190 mia. kr. til investeringer i forsvar og sikkerhed over de næste 10 år. Heraf er der afsat ca. 1,9 mia. kr. til genopretning af Forsvarsministeriets bygninger.

9. Rigsrevisionerne i Norge, Storbritannien og USA har også undersøgt vedligeholdelsesefterslæbet på deres forsvars bygninger. Boks 1 indeholder uddrag af deres undersøgelser.

Boks 1

Andre rigsrevisioners undersøgelser af bygningsvedligeholdelse

I 2017 vurderede den norske rigsrevision, at det norske forsvarsministeriums vedligeholdelsesefterslæb løbende blev større og steg med 38 % fra 2013 til 2015. Storbritanniens rigsrevision vurderede i 2016, at vedligeholdelsesefterslæbet svarede til 4 mia. kr. Ligeledes opgjorde den amerikanske rigsrevision i 2020 vedligeholdelsesefterslæbet på det amerikanske forsvars bygninger til mindst 970 mia. kr.

Opgørelserne er ikke direkte sammenlignelige, da landene anvender forskellige definitioner af vedligeholdelsesefterslæb.

Note: Beløbene er omregnet til danske kroner efter kursen pr. 12. marts 2025.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af følgende rapporter: "Riksrevisionens undersøgelse af forvaltningen af forsvarssektorens eiendomme, bygg og anlegg" fra 2017, National Audit Office: "Delivering the defence estate" fra 2016 og Government Accountability Office (GAO): "Defense Infrastructure" fra 2022.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

10. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har udført tilstrækkelige bygningssyn, har vi taget udgangspunkt i cirkulære nr. 9886 af 11. december 2008 om vedligeholdstilsyn af statens bygninger (herefter vedligeholdelsescirkulæret). Det følger af cirkulæret, at ministerierne skal føre regelmæssige bygningssyn med bygninger og tekniske installationer for at sikre, at bygningernes tilstand bliver opretholdt på den økonomisk mest fordelagtige måde. Ordinære bygninger skal synes mindst hvert 4. år og fredede bygninger mindst hvert 2. år.

Det følger endvidere af cirkulæret, at et bygningssyn skal omfatte en foreløbig prissætning og prioritering af identificerede vedligeholdelsesopgaver samt indeholde en tilstandsvurdering af bygninger og tekniske installationer. Det er væsentligt, fordi det understøtter ministeriets overblik over, om bygningerne fremstår i en tilfredsstillende tilstand.

Ordinære bygninger

Ordinære bygninger er bygninger, der ikke er fredede.

Fredede bygninger

Fredede bygninger er ældre bygninger af væsentlig arkitektonisk eller kulturhistorisk værdi.

Bygningssyn

Et bygningssyn består af en besigtigelse af bygninger, som fører til en registrering af oplysninger om bygningernes fejl og mangler samt den overordnede tilstand.

Tilstandsvurdering

En tilstandsvurdering er en vurdering af en bygning, bygningsdele eller tekniske installationer, fx ud fra en fastlagt skala.

11. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har en tilstrækkelig plan for vedligeholdelse af bygningerne, har vi taget udgangspunkt i vedligeholdelses-cirkulæret.

Endvidere har vi lagt til grund, at Forsvarsministeriet i 2012 – i forbindelse med opfølgningen på en tidligere beretning – oplyste, at ministeriet fremadrettet ville udarbejde en 10-årig vedligeholdelsesplan. Vi har også lagt til grund, at andre statslige myndigheder, bl.a. Bygningsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen, anvender en flerårig planlægningsperiode til vedligeholdelse af bygninger. Endelig har vi lagt til grund, at ministeriets plan bør tage udgangspunkt i et konstateret vedligeholdelsesefterslæb.

12. Kravene i cirkulæret er nærmere uddybet i kapitel 2 og i bilag 1.

Metode

13. Undersøgelsen bygger på dataanalyser, dokumentgennemgang og besøg på kaserner og en flådestation.

Vi har udarbejdet analyser af Forsvarsministeriets vedligeholdelsesindsats med udgangspunkt i ministeriets data om bygninger, vedligeholdelsesopgaver og -planer, bygningssyn og tilstandsvurderinger.

Vi har endvidere gennemgået Forsvarsministeriets vedligeholdelsesmanual og eksisterende analyser af ministeriets vedligeholdelsesefterslæb. Vi har derudover besøgt Livgardens Kaserne i København, Garderkasernen i Høvelte, Almegårds Kaserne på Bornholm, Aalborg Kaserne og Flådestation Korsør, hvor vi har set eksempler på igangværende og gennemførte vedligeholdelsesopgaver.

Forsvarsministeriet har i forbindelse med undersøgelsen ikke kunnet fremsende en præcis oversigt over, hvilke bygninger og lokationer de er ansvarlige for at syne og vedligeholde. Rigsrevisionen har derfor etableret et datagrundlag over, hvilke lokationer ministeriet er ansvarlige for at syne og vedligeholde. Datagrundlaget er blevet ændret flere gange i løbet af undersøgelsen, da ministeriet har oplyst, at flere lokationer burde udgå, fordi ministeriet ikke mener, at de skal synes. Rigsrevisionen har gennemgået de pågældende lokationer og har konstateret, at ministeriet i flere tilfælde ikke var opmærksomme på behovet for at gennemføre syn. På den baggrund tager undersøgelsen udgangspunkt i, at Forsvarsministeriet ejer ca. 5.000 bygninger fordelt på ca. 230 lokationer.

I vores gennemgang af, om bygningssynene er foretaget rettidigt, har vi taget udgangspunkt i data, der vedrører lokationer, da ETK foretager bygningssyn af alle bygninger på en samlet lokation samtidigt. Vi har derfor modtaget data opgjort pr. lokation.

ETK udarbejder ikke egentlige rapporter med resultaterne af bygningssynene for ordinære bygninger. ETK registrerer opgaver fra synene i interne systemer sammen med andre opgaver. Det betyder, at vi har måttet tage udgangspunkt i en opgørelse af alle de vedligeholdelsesopgaver, som ministeriet har registreret.

Forsvarsministeriet anvender flere it-systemer til at understøtte vedligeholdelsesopgaven, herunder forskellige systemer til registrering af bygningssyn, økonomistyring, projektstyring og journalisering. Det betyder, at vi i forbindelse med undersøgelsen har skullet sammensætte dokumentation fra flere kilder og fx har skullet bruge lang tid på at samle dokumentation for tilstandsvurderinger af bygningerne.

14. Forsvarsministeriet har i forbindelse med undersøgelsen taget forbehold for, om den seneste opgørelse af ministeriets vedligeholdelsefter-slæb kunne bringes i beretningen og dermed offentliggøres. Ministeriet har således fremført, at der muligvis var tale om klassificerede oplysninger. Rigsrevisionen har løbende bedt ministeriet om at angive hjemmel og begrundelse herfor. Rigsrevisionen har først meget sent, og efter ministeriet selv har offentliggjort tallene for vedligeholdelsefter-slæbet, modtaget en afklaring. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

15. Vi har holdt møder med Forsvarsministeriets departement og ETK. Formålet med møderne har særligt været at drøfte undersøgelsens metode, datagrundlag og resultater.

Desuden har vi holdt møder med Bygningsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen. Formålet med møderne har været at få indsigt i deres praksis med bygningssyn og planlægning af vedligeholdelse.

16. Vi har derudover inddraget seniorforsker og ph.d. Kim Haugbølle fra Aalborg Universitet, der er ekspert i bygningsdrift og bygningsvedligeholdelse, til at kvalificere undersøgelsen. Vi har fået sparring på vores vurderingskriterier, analyser og resultater i undersøgelsen.

17. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

18. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

19. Undersøgelsen omfatter vedligeholdelsesopgaven på Forsvarsministeriets område, herunder bygningssyn og planlægning af vedligeholdelsesopgaven. Undersøgelsen omfatter den forrige forligsperiode, dvs. 2018-2023.

Undersøgelsesperioden er 2018-2023, men der indgår registreringer af bygningssyn før 2018 for at vurdere, om synene i undersøgelsesperioden er foretaget rettidigt.

20. Undersøgelsen tager udgangspunkt i de lokationer, som er omfattet af vedligeholdescirkulæret, dvs. de lokationer med bygninger, som Forsvarsministeriet ejer. Vi ser dermed bort fra lejede lokationer, lokationer i Grønland og på Færøerne samt lokationer uden bygninger.

21. Undersøgelsen vedrører rammen til bygningsvedligeholdelsesprojekter (herefter vedligeholdelsesopgaver). På finansloven afsættes årligt en bevilling til ETK, herunder en ramme til henholdsvis etablisementsdrift og vedligeholdelsesopgaver. Undersøgelsen omfatter ikke etablisementsdrift, som bl.a. omfatter vedligeholdelse af terræn og drift af bygninger, herunder vedligeholdelse, som Forsvarsministeriet benævner "simpel vedligeholdelse". Det omfatter den vedligeholdelse, som indgår i den daglige drift, fx skift af et vindue eller maling af en væg.

22. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, der er oprettet i august 2024, har overtaget Beredskabsstyrelsen fra Forsvarsministeriet. Der pågår afklaring mellem Forsvarsministeriet og Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab om overdragelse af Beredskabsstyrelsens ca. 300 bygninger. Forsvarsministeriet har haft ansvaret for vedligeholdelsesopgaven i undersøgelsesperioden, og bygningerne indgår derfor i undersøgelsen.

2. Forsvarsministeriets vedligeholdelse af bygninger

23. Dette kapitel handler om Forsvarsministeriets styring af vedligeholdelsen af bygninger. Vi har undersøgt:

- om Forsvarsministeriet har udført tilstrækkelige bygningssyn (afsnit 2.1)
- om Forsvarsministeriet har en tilstrækkelig plan for bygningsvedligeholdelse (afsnit 2.2).

2.1. Forsvarsministeriets bygningssyn

24. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har udført tilstrækkelige bygningssyn, har vi undersøgt, om ministeriet:

- har udført bygningssyn i overensstemmelse med de fastsatte krav om hyppighed
- har udført bygningssyn i overensstemmelse med de fastsatte krav om indhold.

Det fremgår af vedligeholdelsescirkulæret, at der er fastsat krav til bygningssynenes hyppighed og indhold. Når vi har vurderet, om bygningssynene opfylder kravene til hyppighed, har vi lagt vægt på kravet i cirkulærets § 11, stk. 1 og 2, om, at der skal udføres bygningssyn af ordinære bygninger mindst hvert 4. år og af fredede bygninger mindst hvert 2. år. Vi kategoriserer kun et bygningssyn som gennemført, hvis det er dokumenteret.

Når vi har vurderet, om bygningssynene opfylder kravene til indhold, har vi lagt vægt på cirkulærets § 12, stk. 1 og 2, om, at bygningssynene skal omfatte indvendige og udvendige bygningsdele, og at synene skal indeholde en foreløbig prissætning og prioritering. Derudover fremgår det af cirkulærets § 10, stk. 1 og 2, at bygningssynene skal indeholde en vurdering af bygningernes og de tekniske installationers tilstand.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har udført tilstrækkelige bygningssyn, hverken i forhold til hyppighed eller indhold.

Bygningssynenes hyppighed

25. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har udført bygningssyn i henhold til de fastsatte krav om hyppighed for henholdsvis ordinære og fredede bygninger.

Det er væsentligt, at Forsvarsministeriet udfører bygningssynene med den rette hyppighed for at sikre, at ministeriet kan følge udviklingen i bygningernes tilstand, og for at sikre et overblik, der understøtter, at bygningerne opretholdes i en tilfredsstillende tilstand og på den økonomisk mest fordelagtige måde.

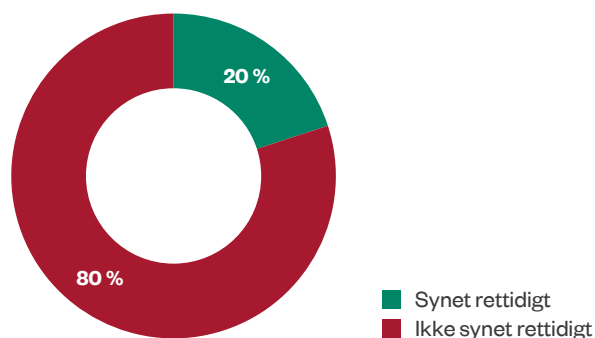
Undersøgelsen viser, at ca. 80 % af Forsvarsministeriets lokationer ikke er synet rettidigt.

Ordinære bygninger

26. Vi har gennemgået bygningssynene af lokationer med ordinære bygninger. Forsvarsministeriets bygningssyn omfatter syn af ca. 4.700 ordinære bygninger på 226 lokationer. En lokation kan fx være en kaserne, hvor der både er bygninger til indkvartering, værksteder og depoter. Figur 4 viser resultatet af vores gennemgang.

Figur 4

Bygningssyn af lokationer i perioden 2018-2023



Note: For kategorien "Ikke synet rettidigt" indgår lokationer, som Forsvarsministeriet ikke har synet rettidigt i perioden, eller som de ikke kan dokumentere er synet rettidigt. Figuren er beregnet med udgangspunkt i data opgjort på lokationer. Undersøgelsesperioden er 2018-2023, men der indgår registreringer af bygningssyn før 2018 for at vurdere, om synene er foretaget rettidigt i undersøgelsesperioden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 4, at 20 % af lokationerne er synet rettidigt, mens 80 % ikke er synet rettidigt. For de lokationer, der ikke er synet rettidigt, er den gennemsnitlige forsinkelse på op til 2 år, mens den længste forsinkelse er på 4 år.

I nedenstående afsnit om bygningssynenes indhold gennemgår vi, om synene – både de rettidige og ikke-rettidige – opfylder kravene til indholdet. Det skyldes, at synene, selv om de er rettidige, ikke nødvendigvis lever op til cirkulærets krav til indhold af bygningssyn.

27. Boks 2 viser, at ca. 80 % af de større kaserne, flådestationer og flyvestationer ikke er synet rettidigt.

Boks 2

Bygningssyn af større kaserne, flådestationer og flyvestationer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

28. Forsvarsministeriet har oplyst, at den primære årsag til, at bygningssynene ikke er udført rettidigt, er, at der opstod forsinkelser i forbindelse med en intern omstrukturering.

Forsvarsministeriet har videre oplyst, at de har styrket indsatsen med bygningssyn og nu i højere grad gennemfører synene, og at de efter undersøgelsesperioden har registreret relevante oplysninger efter en ensartet metode. Rigsrevisionen har ikke efterprøvet dette.

29. Billedet viser et eksempel på vedligeholdelsesproblemer på Almegårds Kaserne på Bornholm, som vi har besøgt i forbindelse med undersøgelsen.



Vindue på Almegårds Kaserne på Bornholm. Foto: Rigsrevisionen

Bygningssyn af fredede bygninger

De kongelige bygningsinspektører udfører bygningssyn med statens fredede og arkitektonisk og kulturelt værdifulde bygninger. Det er private arkitekt- eller ingeniørvirksomheder, der varetager opgaven. De udpeges af Slots- og Kulturstyrelsen for en 4-årig periode.

Fredede bygninger

30. Vi har gennemgået bygningssynene af lokationer med fredede bygninger. Forsvarsministeriets bygningssyn omfatter ca. 300 fredede bygninger fordelt på 8 lokationer. Det svarer til ca. 3 % af alle lokationerne.

Vores gennemgang viser, at 2 ud af de 8 lokationer er synet rettidigt, dvs. med en hyppighed på 2 år, mens resten af lokationerne ikke er synet rettidigt. For de lokationer, der ikke er synet rettidigt, er den gennemsnitlige forsinkelse på knap 1 år.

31. Forsvarsministeriet har oplyst, at de bygningssyn, som ikke er udført rettidigt, skyldes en ændring i praksis i 2022, hvor ministeriet overgik fra at syne alle bygninger hvert 2. år til at syne halvdelen af bygningerne hvert år.

32. Boks 3 viser et eksempel på vedligeholdelsesproblemer på Livgardens Kaserne i København, som Rigsrevisionen har besøgt.

Boks 3

Eksempel på vedligeholdelsesproblemer på Livgardens Kaserne



Foto: Arbejdstilsynet

Kilde: Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen har besøgt Livgardens Kaserne i København, der er én af de kaserne, der ikke er synet rettidigt.

I forbindelse med besøget så vi bl.a., at området omkring kasernebygningen var afspærret. Vinduerne og taget er i så dårlig stand, at der er risiko for nedstyrtning af bl.a. vinduesglas og tagsten.

Arbejdstilsynet gav på baggrund heraf et påbud i 2023.

Bygningssynenes indhold

33. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har udført bygningssyn i henhold til de fastsatte krav til indhold for henholdsvis ordinære og fredede bygninger.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har udført bygningssyn i henhold til de fastsatte krav for ordinære bygninger. For de fredede bygninger lever hovedparten af bygningssynene op til de krav til indhold, som fremgår af vedligeholdelsescirkulæret.

God praksis for bedømmelse af tilstanden af bygninger og tekniske installationer

I forbindelse med bygningssyn er det god praksis at foretage en bedømmelse af de enkelte bygningsdele (fx tag og vinduer) og af de tekniske installationer (fx varmforsyning og ventilation). Bedømmelsen omfatter fx en beskrivelse af bygningsdeles eller tekniske installationers tilstand og forventede udskiftningstidspunkt.

Ordinære bygninger

34. Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriet ikke har en samlet oversigt over de vedligeholdelsesopgaver, som er konstateret ved bygningssynene af de ordinære bygninger, og ikke har prissat alle vedligeholdelsesopgaver. Gennemgangen viser endvidere, at ministeriet ikke har foretaget en prioritering af vedligeholdelsesopgaverne i forbindelse med bygningssynene.

Forsvarsministeriet har oplyst, at de fremadrettet vil foretage en prioritering af vedligeholdelsesopgaverne i forbindelse med bygningssynene. Ministeriet har videre oplyst, at de har implementeret en standardiseret proces til gennemførelse af bygningssyn efter undersøgelsesperioden. Rigsrevisionen har ikke efterprøvet dette. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke har været en standardiseret proces i undersøgelsesperioden.

35. Vores gennemgang viser endvidere, at Forsvarsministeriet ikke har foretaget en bedømmelse af bygningstilstanden for halvdelen af lokationerne. Dertil kommer, at ministeriet afviger fra god praksis ved at foretage en helhedsvurdering af bygningers og tekniske installationers tilstand.

Forsvarsministeriet har oplyst, at de i størstedelen af perioden alene har foretaget én helhedsvurdering af bygningernes tilstand, hvori både indvendige og udvendige bygningsdeles og de tekniske installationers tilstand indgår. Det betyder, at det ikke er muligt at se bedømmelsen af de enkelte bygningsdele, fx tag og vinduer, eller bedømmelsen af de tekniske installationer, fx varmforsyning, ventilationsanlæg og elinstallationer.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet afviger fra god praksis ved at foretage en helhedsvurdering af bygningers og tekniske installationers tilstand.

Fredede bygninger

36. Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriet har en foreløbig prissætning og prioritering af vedligeholdelsesopgaver samt en bedømmelse af bygningernes og de tekniske installationers tilstand for de fredede bygninger.

2.2. Forsvarsministeriets plan for vedligeholdelse af bygninger

37. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har en tilstrækkelig plan for bygningsvedligeholdelse, har vi undersøgt, om ministeriet:

- har en langsigtet planlægning af vedligeholdelse af bygninger og følger planen
- har et overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb.

Det fremgår af § 11 i vedligeholdelsescirkulæret, at ministeriets bygningssyn af fredede bygninger skal tage sigte på en periode på 10 år.

For de ordinære bygninger har vi lagt til grund, at Forsvarsministeriet i 2012 – i forbindelse med opfølgningen på en tidligere beretning – oplyste, at de fremadrettet ville udarbejde en 10-årig vedligeholdelsesplan. Vi har også lagt til grund, at andre statslige myndigheder, bl.a. Bygningsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen, anvender en flerårig planlægningsperiode til vedligeholdelse af statens bygninger.

Vi har desuden lagt til grund, at Forsvarsministeriet skal have et overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb, så ministeriet har et grundlag for at budgettere og prioritere på området.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har en tilstrækkelig plan for vedligeholdelse af deres bygninger. Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet ikke følger planerne.

Planlægning af vedligeholdelse

38. Vores undersøgelse viser, at Forsvarsministeriet alene har 1-årige vedligeholdelsesplaner, dvs. at ministeriet ikke har en langsigtet planlægning.

39. Billedet viser et eksempel på vedligeholdelsesproblemer på Garderka-
sernen i Høvelte, som Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med under-
søgelsen.



Toiletforhold på Garderkasernen i Høvelte.

Foto: Rigsrevisionen

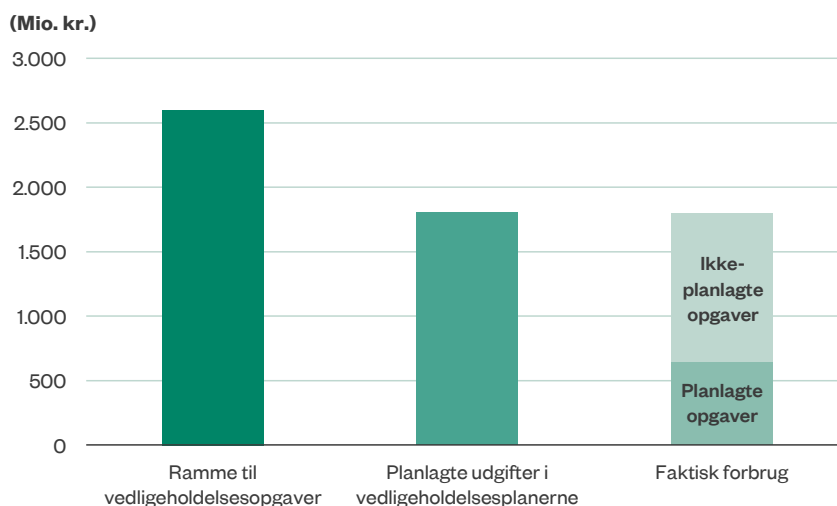
40. Vi har gennemgået Forsvarsministeriets vedligeholdelsesplaner. Planerne er baseret på input fra flere forskellige kilder, herunder opgaver fra bygningssynene og indmeldte behov fra brugere, bygningsfaglige medarbejdere mfl. Opgaverne i planerne varierer i pris fra ca. 7.000 kr. til ca. 30 mio. kr.

Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriet ikke har en langsigtet planlægning af vedligeholdelsen af deres bygninger. Ministeriet har udarbejdet 1-årige vedligeholdelsesplaner. Det er vigtigt med en langsigtet plan, da det sikrer, at bygningernes tilstand bliver opretholdt ved at gennemføre vedligeholdelsesopgaverne på det rette tidspunkt og til den rette pris.

41. Vi har opgjort de samlede planlagte udgifter for de opgaver, der fremgår af Forsvarsministeriets årlige vedligeholdelsesplaner. Figur 5 viser rammen til vedligeholdelsesopgaver, de planlagte udgifter i vedligeholdelsesplanerne og det faktiske forbrug. Rammen til vedligeholdelsesopgaver fremgår af finansloven og udgør ministeriets forventede udgifter til opgaverne.

Figur 5

Forsvarsministeriets ramme til vedligeholdelsesopgaver, planlagte udgifter i vedligeholdelsesplanerne og det faktiske forbrug i perioden 2018-2023



Note: Forsvarsministeriets ramme til bygningsvedligeholdelsesprojekter (betegnes bygningsvedligeholdelsesopgaver i denne undersøgelse) fremgår af finansloven. Udgifterne i vedligeholdelsesplanerne og det faktiske forbrug er opgjort på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 5, at rammen til vedligeholdelsesopgaver i perioden var på ca. 2,6 mia. kr., mens det faktiske forbrug til vedligeholdelsesopgaver var på ca. 1,8 mia. kr. Der kunne derfor have været brugt ca. 800 mio. kr. mere på vedligeholdelsesopgaver inden for rammen.

Det fremgår desuden af figuren, at vedligeholdelsesplanerne på samme måde kun omfatter en del af rammen. Det betyder, at Forsvarsministeriet ikke har disponeret over hele rammen til vedligeholdelsesopgaver, når de årlige planer er blevet lagt.

Endelig fremgår det, at de planlagte vedligeholdelsesopgaver i praksis udgør en mindre del af det faktiske forbrug, mens de ikke-planlagte vedligeholdelsesopgaver udgør hovedparten af udgifterne. De ikke-planlagte opgaver omfatter bl.a. udgifter til akut vedligeholdelse.

42. Forsvarsministeriet har oplyst, at rammen til vedligeholdelsesopgaver justeres i løbet af året i forhold til forventet forbrug og eventuelle nye vedligeholdelsesopgaver. Ministeriet har mulighed for at omprioritere midlerne internt på ministerområdet.

Derudover har Forsvarsministeriet oplyst, at behovet for akut vedligeholdelse i de senere år er steget på grund af aldrende og nedslidte bygninger, der er opført i perioden fra 1950'erne til 1970'erne. Der har bl.a. derfor været reserveret en del af rammen til akutte vedligeholdelsesopgaver. Ministeriet har dog ikke kunnet oplyse, hvor stor en del af rammen der har været reserveret til akutte vedligeholdelsesopgaver.

Rigsrevisionen bemærker, at når Forsvarsministeriet ikke har en langsigtet planlægning, og planlagte vedligeholdelsesopgaver ikke udføres eller udskydes, kan det resultere i flere akutte og dyre vedligeholdelsesopgaver. Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at ministeriet ikke har anvendt alle de midler, som de havde til rådighed til vedligeholdelsesopgaver.

Vedligeholdelsesefterslæb på bygningerne

43. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har et overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb på deres bygninger.

Det er væsentligt, at Forsvarsministeriet har et overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb, så der er et tilstrækkeligt grundlag for at budgette og prioritere på området.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har haft et overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb på deres bygninger i undersøgelsesperioden.

44. Boks 4 viser et eksempel på vedligeholdelsesproblemer på Flådestation Korsør, som Rigsrevisionen har besøgt i forbindelse med undersøgelsen.

Vedligeholdelsesefterslæb

Vedligeholdelsesefterslæb defineres som de nødvendige investeringer for at bringe bygningsmassen op til den ønskede tilstand. Vedligeholdelsesefterslæbet opgøres i flere internationale studier som forskellen mellem den konstaterede og den ønskede tilstand af bygninger.

For at beregne et vedligeholdelsesefterslæb er det derfor nødvendigt at fastlægge det ønskede niveau for bygningstilstanden.

Boks 4**Eksempel på vedligeholdelsesproblemer på Flådestation Korsør**

Foto: Ritzau Scanpix

Kilde: Rigsrevisionens kasernebesøg og Forsvarsministeriet.

Rigsrevisionen har besøgt Flådestation Korsør, der ikke er synet rettidigt.

I forbindelse med vores besøg på flådestationen så vi bl.a., at havnen er præget af nedslidning og manglende vedligeholdelse.

En vigtig havnekaj er så nedslidt, at tunge køretøjer ikke kan køre på kajen på grund af risiko for kollaps og nedstyrtning. Kajen er derfor afspærret. Derudover kan Søværnets fre-gatter ikke benytte et havnebassin, som er så sandet til, at der er risiko for grundstødning. Det har derfor være nødvendigt at flytte rundt på aktiviteterne på flådestationen, for at opgaveløsningen kan fortsætte.

Der er i 2024 afsat 300 mio. kr. til vedligeholdelse af kaj anlægget på flådestationen, herunder oprensning af havnebassinet.

Vedligeholdelsesklassifikationer

ETK har opstillet følgende vedligeholdelsesklassifikationer:

- **Kategori 1:** God, hvor bygningstilstanden svarer til ny-opført eller nyistandsat.
- **Kategori 2:** Over middel, hvor bygningstilstanden svarer til pænt vedligeholdt og uden tydelige brugsspor.
- **Kategori 3:** Middel, hvor bygningen/anlægget har almindelige brugsspor.
- **Kategori 4:** Under middel, hvor bygningstilstanden bærer præg af mangelfuld vedligeholdelse med tydelig slidtage.
- **Kategori 5:** Dårlig, hvor bygningen/anlægget er stærkt nedslidt og vedligeholdsmæssigt forsømt.

45. Forsvarsministeriet har primo maj 2025 offentliggjort resultatet af en analyse, hvor bl.a. vedligeholdelseefterslæbet er opgjørt. Der henvises til metodeafsnittet i kapitel 1 for en beskrivelse af forløbet.

Rapporten fra maj 2025 viser et skønnet efterslæb på op mod 27 mia. kr., hvoraf ca. 15 mia. kr. ifølge Forsvarsministeriet vedrører bygninger.

Ovenstående resultat svarer til resultatet af en analyse, som Forsvarsministeriet færdiggjorde i december 2023. Analysen fra 2023 blev udarbejdet af en rådgivende ingeniørvirksomhed og viser et samlet efterslæb på op mod 25 mia. kr., hvoraf ca. 15 mia. kr. ifølge ministeriet vedrører bygninger. Ministeriet har oplyst, at de ikke betragtede resultatet af denne analyse som fyldestgørende.

Det samlede vedligeholdelseefterslæb afhænger af, hvor god en tilstand bygningerne skal have. De to opgørelser tager begge udgangspunkt i et ønske om en vedligeholdelsestilstand, der er over middel.

Rigsrevisionen, den 21. maj 2025

Birgitte Hansen

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har styret vedligeholdelsen af bygninger tilfredsstillende. Vi har derfor undersøgt følgende:

- Har Forsvarsministeriet udført tilstrækkelige bygningssyn?
- Har Forsvarsministeriet en tilstrækkelig plan for bygningsvedligeholdelse?

Undersøgelsen omfatter alle Forsvarsministeriets bygninger, der er omfattet af cirkulære om vedligeholdstilsyn af statens bygninger (herefter vedligeholdelsescirkulæret) i perioden 2018-2023. Vi har taget udgangspunkt i Forsvarsministeriets samlede opgørelse af lokationer for at identificere de lokationer, der er omfattet af cirkulæret. Vi har derfor frasorteret de lokationer, som ikke er omfattet af cirkulæret. Dette gælder følgende:

- lejede lokationer
- lokationer i Grønland og på Færøerne
- lokationer uden bygninger.

På grund af afgrænsningen af undersøgelsesperioden har vi derudover frasorteret en række lokationer. Det drejer sig om lokationer, som er afhængt inden 2018, og lokationer, som er købt eller opført efter 2023. Undersøgelsen omfatter i alt ca. 5.000 bygninger fordelt på ca. 230 lokationer. Forsvarsministeriet ejer disse bygninger og står for bygningernes vedligeholdelse. Derudover lejer ministeriet ca. 1.100 bygninger i Danmark og ejer en række bygninger i Grønland og på Færøerne. Da disse bygninger ikke er omfattet af vedligeholdelsescirkulæret, indgår de ikke i afsnit 2.1 i undersøgelsen. Dog indgår ministeriets udgifter til vedligeholdelse af disse bygninger i opgørelserne i afsnit 2.2, da en del af ministeriets vedligeholdelsesindsats omfatter disse bygninger.

Undersøgelsen omfatter Forsvarsministeriets vedligeholdelsesindsats for bygninger, herunder både indvendige og udvendige bygningsdele og tekniske installationer. Undersøgelsen omfatter ca. 84.000 vedligeholdelsesopgaver, som ministeriet har registreret i undersøgelsesperioden.

Undersøgelsen bygger på dataanalyser, dokumentgennemgang, besøg på kaserner og en flådestation samt møder med Forsvarsministeriet og ETK. Derudover har vi gennemgået, hvad rigsrevisionerne i Norge, Storbritannien og USA har undersøgt, bl.a. i forhold til vedligeholdelse af bygninger.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået Forsvarsministeriets dokumenter vedrørende:

- retningslinjer for bygningsvedligeholdelse
- interne manualer for vedligeholdelse
- vedligeholdelsesplaner
- bygningssynsrapporter om de fredede bygninger
- bevilling og forbrug til vedligeholdelse af bygninger
- data om vedligeholdelsesopgaver
- data om registrerede tilstandsvurderinger af ordinære bygninger
- data om bygningsmassen.

Formålet med dokumentgennemgangen har bl.a. været at undersøge, hvordan ministeriet afrapporterer resultatet af deres bygningssyn, og at vurdere, hvad der er indeholdt i afrapporteringen.

Afsnit 2.1: Forsvarsministeriets bygningssyn

Undersøgelsens første del omfatter de bygninger, der er omfattet af vedligeholdelsescirkulæret. Det drejer sig om ca. 5.000 bygninger fordelt på ca. 230 lokationer. Lokationer omfatter kaserner, flådestationer, flyvestationer, depoter mv. Der er ofte flere bygninger på én lokation. Det kan fx være en kaserne, hvor der både er indkvarteringsbygninger, værksteder og ammunitionsdepoter.

Undersøgelsen omfatter både ordinære og fredede bygninger. Vi skelner mellem disse to typer af bygninger, da der ifølge vedligeholdelsescirkulæret er forskellige krav til hyppigheden af bygningssyn.

Vi har gennemgået følgende data:

- tilstandsvurderinger af de ordinære bygninger
- vedligeholdelsesopgaver for de ordinære bygninger
- årlige vedligeholdelsesplaner for perioden 2018-2023
- bygningssynsrapporter om de fredede bygninger.

Forsvarsministeriet har oplyst, at de fremsendte oplysninger om bygnings-synene og bedømmelser af bygningstilstanden ikke er fuldstændige. Det har i flere tilfælde været en udfordring for ministeriet at fremfinde data på grund af den måde, ministeriet systemmæssigt har registreret data på, fx i forhold til data om tilstandsvurderinger af bygninger. Vi har vurderet, at datagrundlaget udgør det bedst mulige grundlag for at vurdere registrering af bygningssyn, og har derfor baseret vores analyser herpå.

Bygningssynenes hyppighed

Forsvarsministeriet har i forbindelse med undersøgelsen ikke kunnet fremsende en præcis oversigt over, hvilke bygninger og lokationer de er ansvarlige for at syne og vedligeholde. Rigsrevisionen har derfor i forbindelse med undersøgelsen etableret et datagrundlag over, hvilke lokationer ministeriet er ansvarlige for at syne og vedligeholde. Datagrundlaget er blevet ændret flere gange i løbet af undersøgelsen, da ministeriet har oplyst, at flere lokationer burde udgå, fordi ministeriet ikke mener, at de skal synes. Rigsrevisionen har gennemgået de pågældende lokationer og har konstateret, at ministeriet i flere tilfælde ikke var opmærksomme på behovet for at gennemføre syn.

Analysen omfatter Forsvarsministeriets ca. 5.000 bygninger. Det omfatter ca. 4.700 ordinære bygninger fordelt på 226 lokationer samt ca. 300 freddede bygninger fordelt på 8 lokationer.

Opgørelserne i afsnit 2.1 tager udgangspunkt i lokationer, da Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet syner alle bygninger på en samlet lokation samtidigt ved udførelsen af et bygningssyn. Vi har derfor modtaget data opgjort pr. lokation. Det har ikke været muligt at gennemføre en analyse ved anvendelse af data opgjort på kvadratmeter, da ministeriet ikke har data, der understøtter dette.

Tabel A viser vores fremgangsmåde ved analysen af bygningssynenes hyppighed.

Tabel A**Fremgangsmåde ved analysen af bygningssynenes hyppighed**

Spørgsmål	Svarkategori	Kilde/kriterie
1. Hvornår er lokationen senest synet inden undersøgelsesperioden?	a) Før 2014 b) 2015 c) 2016 d) 2017	Vi har registreret alle bygningssyn på baggrund af Forsvarsministeriets opgørelse af gennemførte syn. Vi har godtaget dokumentation, hvor lokationen fremgår med et årstal for udført syn.
2. Hvilket år er lokationen synet første gang i undersøgelsesperioden?	a) 2018 b) 2019 c) 2020 d) 2021 e) 2022 f) 2023	Vi har registreret alle bygningssyn på baggrund af Forsvarsministeriets opgørelse af gennemførte syn. Vi har godtaget dokumentation, hvor lokationen fremgår med et årstal for udført syn.
3. Hvilket år er lokationen synet anden gang i undersøgelsesperioden?	a) 2019 b) 2020 c) 2021 d) 2022 e) 2023	Vi har registreret alle bygningssyn på baggrund af Forsvarsministeriets opgørelse af gennemførte syn. Vi har godtaget dokumentation, hvor lokationen fremgår med et årstal for udført syn.
4. Hvilket år er lokationen synet tredje gang i undersøgelsesperioden?	a) 2020 b) 2021 c) 2022 d) 2023	Vi har registreret alle bygningssyn på baggrund af Forsvarsministeriets opgørelse af gennemførte syn. Vi har godtaget dokumentation, hvor lokationen fremgår med et årstal for udført syn.
5. Er lokationen synet rettidigt?	a) Rettidigt b) Ikke-rettidigt	Med udgangspunkt i spørgsmål 1, 2, 3 og 4 har vi udregnet, om der er mere end 4 år mellem bygningssynene af ordinære bygninger. Hvis der mangler ét eller flere syn, registreres lokationerne som "Ikke synet rettidigt". For fredede bygninger har vi anvendt samme fremgangsmåde i forhold til at vurdere, om der er mere end 2 år mellem synene.
6. Hvor meget er synene forsinket?	a) Rettidigt b) Forsinkelse i år c) Forsinkelse ikke beregnet	Med udgangspunkt i spørgsmål 5 har vi for de lokationer, som ikke er synet rettidigt, udregnet, hvor meget mere end 4 år for ordinære bygninger og 2 år for fredede bygninger der har været mellem synene. Hvis der kun er foretaget ét eller ingen syn af en lokation i perioden, indgår denne lokation ikke i beregningen af den gennemsnitlige forsinkelse.

Note: Forsinkelsen er opgjort i hele år, da Forsvarsministeriets data ikke har muliggjort en mere præcis beregning. Hvis en lokation fx er synet primo 2018 og igen ultimo 2022, vil lokationen dermed indgå som synet rettidigt, selv om der er gået næsten 5 år.

Forsvarsministeriet har oplyst, at de ikke har oplysninger om bygningssyn af fire lokationer for perioden 2014-2018, da det var Beredskabsstyrelsens ansvar at syne i den periode. Rigsrevisionen konstaterer, at Beredskabsstyrelsen var en del af Forsvarsministeriet i perioden, og at det dermed var ministeriets ansvar, at der blev gennemført syn på området. Lokationerne indgår som "ikke synet rettidigt".

Kilde: Rigsrevisionen.

På baggrund af ovenstående har det været muligt at identificere, hvor mange lokationer der er synet rettidigt, beregne den gennemsnitlige forsinkelse af bygningssynene (i hele år) og beregne den længste forsinkelse (i hele år).

For at vurdere, om bygningssynene er blevet gennemført rettidigt i perioden 2018-2023, har vi som nævnt inddraget information om det seneste syn før perioden (2014-2018). Denne tilgang sikrer, at vi kan udtale os om rettidigheden af alle de udførte bygningssyn af lokationer i undersøgelsesperioden med udgangspunkt i den fastsatte hyppighed. Tilgangen betyder endvidere, at vi har et grundlag for at vurdere eventuelle forsinkelser. Vi har desuden set dataudtræk, som Forsvarsministeriet anvender som afrapportering af bygningssyn.

Bygningssynenes indhold

Gennemgangen har taget udgangspunkt i vedligeholdelsescirkulæret og har haft til formål at vurdere, om Forsvarsministeriets afrapportering af bygningssyn indeholder de nødvendige oplysninger. Vi har undersøgt, om ministeriet har foretaget en foreløbig prissætning og prioritering af vedligeholdelsesopgaverne samt en vurdering af bygningernes og de tekniske installationernes tilstand. Det har vi gjort ved at gennemgå ministeriets afrapportering af bygningssyn af både ordinære og fredede bygninger. Det fremgår ikke af cirkulæret, hvilken afrapporteringsform ministerierne skal have.

Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriets dokumentation har forskellig kvalitet for ordinære og fredede bygninger. For de ordinære bygninger, som udgør langt hovedparten af bygningerne, udarbejder ministeriet ikke bygningssynsrapporter. I stedet har ministeriet fremsendt en række forskellige datakilder og henvist til, at de nødvendige oplysninger fremgår heraf. For fredede bygninger fremgår de nødvendige oplysninger af bygningssynsrapporterne. Rapporterne er som udgangspunkt udarbejdet af de kongelige bygningsinspektører og ikke af ministeriet selv. Nedenfor beskriver vi den dokumentation, ministeriet har fremsendt, og vores fremgangsmåde til at vurdere, om de nødvendige oplysninger er dokumenteret.

Indeholder bygningssynet en foreløbig prissætning af vedligeholdelsesopgaverne?

For at undersøge, om der er en foreløbig prissætning på en vedligeholdelsesopgave, har vi for de ordinære bygninger opgjort, hvor mange af opgaverne der er prissat ud af de registrerede opgaver i perioden 2018-2023. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriets foreløbige prissætning af vedligeholdelsesopgaver, som er konstateret ved et bygningssyn, indgår i en samlet liste over registrerede vedligeholdelsesopgaver. Ministeriet har endvidere oplyst, at det ikke er muligt at spore, om en vedligeholdelsesopgave er registreret ved et bygningssyn eller på en anden måde. For de fredede bygninger har vi undersøgt, om vedligeholdelsesopgaverne er prissat i bygningssynsrapporterne.

Indeholder bygningssynet en prioritering af vedligeholdelsesopgaverne?

For at undersøge, om Forsvarsministeriet har en prioritering af vedligeholdelsesopgaverne, har vi opgjort, hvor mange af opgaverne der er prioriteret. For de ordinære bygninger har ministeriet oplyst, at prioriteringen af de vedligeholdelsesopgaver, som er konstateret ved et bygningssyn, indgår i ministeriets årlige vedligeholdelsesplaner, som udgør de vedligeholdelsesopgaver, som ministeriet har prioriteret det pågældende år. Ministeriet har ikke fremsendt en prioritering af de enkelte vedligeholdelsesopgaver, som er konstateret ved bygningssynene. For de fredede bygninger har vi undersøgt, om vedligeholdelsesopgaverne er prioriteret i bygningssynsrapporterne. Rapporterne indeholder som udgangspunkt en oversigt over vedligeholdelsesopgaver, der er prioriteret på en skala fra 1 til 5 og ledsaget af en anbefalet startdato.

Indeholder bygningssynet en vurdering af bygningstilstanden?

For at undersøge, om bygningssynene indeholder en vurdering af bygningstilstanden, har vi for de ordinære bygninger gennemgået et dataudtræk over, hvilke bygninger der har en tilstandsvurdering. Der fremgår ikke en vurdering af de enkelte bygningsdeles tilstand, men alene én helhedsvurdering af bygningens tilstand. For de fredede bygninger har vi undersøgt, om bygningstilstanden er vurderet i bygningssynsrapporterne. Rapporterne indeholder som udgangspunkt en vurdering på en skala fra 1 til 5 af bygningsdele, fx tag og vinduer.

Indeholder bygningssynet en vurdering af tilstanden af de tekniske installationer?

For at undersøge, om bygningssynene for de ordinære bygninger indeholder en vurdering af de tekniske installationer, ville vi opføre, hvor mange bygningssyn der indeholdt en vurdering af én eller flere af de tekniske installationer. Det har imidlertid ikke været muligt på grund af manglende dokumentation. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriets vurdering af bygningstilstanden er en helhedsvurdering, som også omfatter de tekniske installationer. Bygningssynsrapporterne for de fredede bygninger indeholder som udgangspunkt en særskilt vurdering på en skala fra 1 til 4 af tilstanden på de forskellige tekniske installationer, fx varmforsyning, ventilationsanlæg og elinstallation.

Afsnit 2.2: Forsvarsministeriets plan for vedligeholdelse af bygninger

Undersøgelsens anden del omfatter alle bygninger, som Forsvarsministeriet ejer, eller som ministeriet har registreret vedligeholdelsesopgaver og forbrug på i perioden 2018-2023. Det vil sige, at der ud over de bygninger og lokationer, som indgår i den første del af undersøgelsen, også indgår bygninger, som ministeriet lejer, og nogle bygninger i Grønland og på Færøerne. Disse bygninger indgår, fordi ministeriet har oprettet vedligeholdelsesopgaver og/eller afholdt udgifter på visse lejede bygninger og bygninger i Grønland og på Færøerne.

Planlægning af vedligeholdelse

For at vurdere, om Forsvarsministeriet har en samlet plan for vedligeholdelsen af bygninger, har vi undersøgt, om ministeriet har en langsigtet planlægning af vedligeholdelsen af bygningerne, og om ministeriet følger planen.

Vi har gennemgået følgende:

- finanslove for 2018-2023
- dataudtræk af Forsvarsministeriets årlige vedligeholdelsesplaner for hvert år i perioden 2018-2023
- data om registrerede og gennemførte vedligeholdelsesopgaver i perioden 2018-2023
- stamdata om Forsvarsministeriets bygningsmasse.

Vi har først gennemgået Forsvarsministeriets vedligeholdelsesplaner for hvert år i perioden 2018-2023. Ministeriet har oplyst, at der kan være opgaver i planerne, som først iværksættes i et senere år. Ligeledes kan der være opgaver, som slet ikke bliver iværksat. Endvidere kan der være opgaver, som strækker sig over flere år, hvorfor der kan være registreret et forbrug på mere end én årlig plan.

Boks A beskriver, hvilke kilder Forsvarsministeriet bruger, når de udarbejder vedligeholdelsesplanerne.

Boks A

Forsvarsministeriets input til vedligeholdelsesopgaver

Forsvarsministeriet har oplyst, at de tager udgangspunkt i følgende kilder, når de udarbejder vedligeholdelsesplanerne:

- bygningssyn
- indmeldinger fra brugere
- indmeldinger fra kapacitetscentre
- indmeldinger fra etablisementspartnere
- operationelle prioriteringer
- påbud fra Arbejdstilsynet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Vi har dernæst gennemgået Forsvarsministeriets ramme til vedligeholdelsesopgaver, der fremgår af finansloven. Rammen udgør ministeriets forventede udgifter (forventet betalingsafløb) til vedligeholdelsesopgaver for hvert af årene i perioden 2018-2023. Vi har sammenholdt rammen med de samlede planlagte udgifter fra de årlige vedligeholdelsesplaner.

Vi har sammenholdt de planlagte udgifter og de faktiske udgifter til vedligeholdelsesopgaver, som Forsvarsministeriet har afholdt. Udgifterne i vedligeholdelsesplanerne og det faktiske forbrug er opgjort på baggrund af oplysninger fra ministeriet. Andelen af det faktiske forbrug til planlagte opgaver er udregnet på baggrund af ministeriets oplysninger om gennemførelsen af vedligeholdelsesplanerne. Andelen af udgifter til ikke-planlagte opgaver udgøres af det resterende forbrug.

Vedligeholdelsesefterslæb på bygningerne

For at vurdere, om Forsvarsministeriet har et overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb på deres bygninger, har vi undersøgt, om ministeriet har en samlet opgørelse over efterslæbet i undersøgelsesperioden.

Vi har gennemgået følgende dokumentation:

- Forsvarsministeriets indledningsvise analyser i 2022
- analyse af vedligeholdelsesefterslæbet, som er udarbejdet af en rådgivende ingeniørvirksomhed og afsluttet i december 2023.

I vores gennemgang har vi lagt vægt på, om Forsvarsministeriet i undersøgelsesperioden har haft et overblik over vedligeholdelsesefterslæbet, som ministeriet anvendte i planlægningen og tilrettelæggelsen af vedligeholdelsesopgaven.

Forsvarsministeriet har desuden oplyst Rigsrevisionen om hovedresultaterne fra etablisementsanalysen fra 2025. Ministeriet har oplyst, at der ud over de få refererede hovedresultater er tale om klassificerede analyser og resultater.

Møder

Vi har løbende holdt møder med Forsvarsministeriets departement og ETK. Formålet med møderne har været at drøfte definitioner og datagrundlag samt at få indsigt i området og opnå forståelse for ministeriets arbejde med vedligeholdelsesopgaven.

Desuden har vi holdt møder med Slots- og Kulturstyrelsen og Bygningsstyrelsen for at få indsigt i deres praksis med bygningssyn og planlægning af vedligeholdelse.

Kasernebesøg

Vi har i forbindelse med undersøgelsen besøgt Almegårds Kaserne på Bornholm, Garderkasernen i Høvelte, Flådestation Korsør og Aalborg Kaserne. Formålet med besøgene var at drøfte ETK's og de lokale kapacitetsansvarliges arbejde med vedligeholdelsesopgaver, prioritering og opfølgning. Derudover har vi inddraget oplysninger fra et besøg på Livgardens Kaserne i København, som fandt sted i forbindelse med en tidligere revision i 2024.

På vores kasernebesøg har vi set eksempler på områder, hvor der har været særligt store udfordringer på grund af manglende vedligeholdelse.

Ekstern ekspert

Vi har drøftet undersøgelsens metode og resultater med en ekstern ekspert, seniorforsker og ph.d. Kim Haugbølle fra Aalborg Universitet, Institut for Byggeri, By og Miljø. Kim Haugbølle forsker bl.a. i økonomistyring i byggeprojekter. Vi har fået sparring på vores analyser og resultater af undersøgelsen.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høringer hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

I forbindelse med vores interne kvalitetssikringsproces identificerede vi en række fejl, uoverensstemmelser og uklarheder i Forsvarsministeriets datagrundlag. Derfor har vi holdt møder med ministeriet og bedt om yderligere materiale for at sikre et tilstrækkeligt datagrundlag. I nogle tilfælde har vi valgt ikke at foretage analyser af udvalgte data, fx opgjort på kvadratmeter, fordi vi vurderede, at datagrundlaget var for mangelfuldt.

Vi har endvidere kvalitetssikret vores dataanalyser og dokumentgennemgang ved, at mindst to projektmedarbejdere uafhængigt af hinanden har gennemgået alt materiale fra Forsvarsministeriet, og at to projektmedarbejdere uafhængigt af hinanden har lavet dataanalyser, hvorefter de to medarbejdere har sammenholdt deres resultater for at sikre kvaliteten af dataanalyserne. Endelig har vi haft faktaafløringer med beskrivelser af metode, analyser og resultater i høring hos ministeriet med henblik på yderligere kvalitetssikring.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).