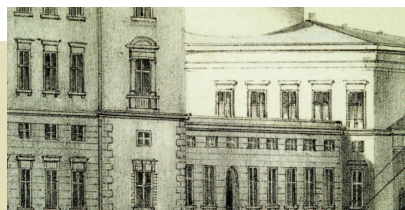


6/2009

STATSREVISORERNE



Beretning om Forsvarets indkøb af større materiel



Beretning om Forsvarets indkøb af større materiel

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 2010

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

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger 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 juni 2010.

Forsvarsministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i 2011.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-331-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FORSVARETS INDKØB AF STØRRE MATERIEL

Forsvaret brugte i gennemsnit 7 mia. kr. om året på materielområdet i forsvarsforligsperioden 2005-2009.

Forsvarets indkøb af større materiel har i en årrække været præget af problemer, og der har været flere sager, som Statsrevisorerne har kritiseret: indkøbet af det ubemandede fly Tåmfalken, EH-101 helikopterne og OceanEye-radarerne. Ifølge en ekstern konsulentundersøgelse fra 2008 lå Forsvarets indkøbspraksis et stykke fra bedste praksis.

Med henblik på at styrke indkøbsfunktionen og reducere bemanningen samlede Forsvaret materielindkøbet ét sted i Forsvarets Materieltjeneste pr. 1. januar 2007. Endvidere har Forsvaret besluttet at standardisere og udvikle bl.a. projektstyringsmetoder, risikovurderinger, businesscases mv. Endelig har Forsvarsministeriet siden 2008 styrket tilsynet med Forsvarets materielindkøb og forbedret Forsvarets oplysninger til de bevilgende myndigheder herom.

Statsrevisorerne finder det velbegrundet, at Forsvaret har iværksat tiltag, der skal forbedre og professionalisere Forsvarets indkøb af materiel, og at Forsvarsministeriet har styrket tilsynet med området. Statsrevisorerne finder det også velbegrundet, at Forsvaret i højere grad køber standardprodukter.

Statsrevisorerne finder det dog ikke helt tilfredsstillende, at Forsvarets Materieltjeneste – her 3 år efter omorganiseringen – stadig ikke er helt på plads og klar til at gennemføre indkøb under forsvarsforliget 2010-2014 efter nye principper og retningslinjer.

I beretningen gennemgås 18 materielprojekter med hensyn til, om materiellet er leveret til rette pris, til tiden og med den forudsatte kvalitet. Selv om ingen af projekterne er afsluttede, kan det konstateres

- at materiellet generelt er anskaffet inden for bevillingerne. Der er dog eksempler på, at bevillingsoverholdelsen kun er muliggjort ved en uhensigtsmæssig praksis, hvor krav til materiellet opgives, eller hvor midler, der var afsat til reservedele, anvendes til andre udgifter

Statsrevisorerne,
den 10. februar 2010

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*

- at 1/3 af materielprojekterne leveres med en forsinkelse på mellem 1 og 3 år, men at Forsvaret ikke i alle tilfælde har fastsat frister for levering og indsættelse i operativt brug. Forsinkelserne vil kunne minimeres, når Forsvaret i højere grad køber standardprodukter
- at kun få projekter har problemer med materiellets kvalitet, men at Forsvaret ikke i alle tilfælde har opstillet krav til og fulgt op på materiellets kvalitet.

Statsrevisorerne finder det særdeles relevant, at Forsvarsministeriet vil reducere usikkerheden i oplysningerne til de bevilgende myndigheder om indkøbenes pris, leveringstid og kvalitet. De bevilgende myndigheder bør også – ligesom forsvarsforligskredsen – oplyses rettidigt om væsentlige ændringer i materiellets indhold, kvalitet eller ved anden anvendelse af bevillingerne.



Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets indkøb af større materiel

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	7
	B. Formål og afgrænsning	10
III.	Tid, pris og kvalitet	12
	A. Overordnede resultater for tid, pris og kvalitet	12
	B. Tid	14
	C. Pris	17
	D. Kvalitet	23
IV.	Forsvarsministeriets grundlag for at oplyse om materielindkøb	30
	A. Grundlaget for oplysninger i aktstykker om større materiel	30
	B. Forsvarsministeriets opfølgning på større materiel	34
	Bilag 1. Oversigt over materielprojekter i undersøgelsen	36

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende minister for Forsvarsministeriet:

Søren Gade: april 2004 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om, hvordan Forsvaret indkøber materiel. Forsvarsmateriel kan være store og komplekse våbensystemer som søværnets nye fregatter, men også standardindkøb som fx personbiler og feltrationer. Beretningen handler kun om større materielanskaffelser, som er anskaffet via aktstykker til Finansudvalget.

2. Rigsrevisionen begyndte undersøgelsen i efteråret 2008. Rigsrevisor beskrev i et notat til Statsrevisorerne af 14. maj 2008, hvordan undersøgelsen kunne tilrettelægges. Indkøb af materiel er undersøgt, fordi materielområdet er et økonomisk meget væsentligt område, hvor Rigsrevisionen tidligere har undersøgt problemer, fx med EH-101 helikoptererne, det ubemandede fly Tårnfalken og OceanEye-radarerne. Undersøgelsen omfatter hovedsageligt perioden for forsvarsforliget 2005-2009.

Rigsrevisionen har undersøgt i alt 18 materielprojekter. Projekterne er præsenteret i bilag 1. 10 projekter er gennemgået ved, at Forsvaret har selvangivet en række oplysninger, som Rigsrevisionen har bedt om, mens 8 projekter er undersøgt ved en udvidet gennemgang af projektdokumenter mv. Projekterne omfatter både materiel til hæren (fx forskellige typer af køretøjer som infanterikampkøretøjer og bjærgningssystemer), til søværnet (som fx nye inspektionsfartøjer og fregatter) og til flyvevåbnet (fx opdateringer af F-16 fly, radarer og et transportfly). Endvidere indgår værnsfælles indkøb, fx støtteudstyr som pansrede ambulancer. Samlet repræsenterer de 18 projekter forsvarsmateriel for ca. 13 mia. kr.

3. Forsvarets Materieltjeneste indkøber og vedligeholder i dag materiel for alle Forsvarets myndigheder. Materieltjenesten samlede fra 1. januar 2007 de 3 tidligere materielkommandoer for flyvevåbnet, hæren og søværnet og en del af Forsvarskommandoens ansvarsområde under ét.

Forsvaret har besluttet at forbedre og standardisere procedurerne for at anskaffe materiel fremover. Det sker bl.a. på baggrund af erfaringerne med at have samlet materielindkøbet ét sted og en ekstern konsulentundersøgelse af Forsvarets Materieltjeneste fra 2008, som bl.a. konkluderede, at Forsvarets indsats generelt lå et stykke fra bedste praksis.

4. Når Forsvaret anskaffer materiel, er der 3 centrale risikofaktorer, som Forsvaret skal håndtere: at projektet bliver leveret og indsat til tiden, at det sker til den planlagte pris, og at materiellet lever op til Forsvarets kvalitetskrav. Der er derfor fokus på tid, pris og kvalitet i undersøgelsen.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Forsvarets indkøb af større materiel. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Anskaffer Forsvaret større materiel til den planlagte tid, pris og kvalitet?
- Har Forsvarsministeriet et tilstrækkeligt grundlag for at oplyse de bevilgende myndigheder om Forsvarets materielindkøb?

Tid

Materiellet er leveret inden for den oprindelige tidsramme.

Pris

Materiellet holdes inden for den oprindelige bevilling tiltrådt af Folketingets Finansudvalg.

Kvalitet

Materiellet lever op til de oprindelige kvalitetskrav, typisk opstillet af de operative kommandoer.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Forsvaret har generelt anskaffet sit materiel inden for bevillingerne. Kun for få projekter har Rigsrevisionen konstateret væsentlige problemer med materiellets kvalitet, der betyder, at materiellet ikke kan løse de planlagte opgaver. Mange projekter er til gengæld forsinkede.

De undersøgte projekter er startet op i den tidligere organisering på materielområdet og bærer præg af en række erkendte problemer, som har kendetegnet Forsvarets indkøb af større materiel. Forsvarsministeriet og Forsvaret arbejder på at skabe forudsætninger for at forbedre indkøbet. Forsvaret har således igangsat en proces for at ensrette og udvikle tilgangen til at anskaffe materiel. Først og fremmest har Forsvaret samlet materielindkøb ét sted i Forsvaret og indført en lang række nye projektværktøjer. Mange af disse værktøjer svarer til bedste praksis for investeringer. Det gælder fx en metode til projektstyring, systematisk risikovurdering og en businesscase for hvert projekt.

Det har været en stor udfordring for Forsvaret at samle materielindkøbet i én organisation. 3 år efter etableringen af Forsvarets Materieltjeneste er materielområdet fortsat præget af omorganiseringer og nye initiativer, der endnu ikke er færdigudviklet og anvendt i organisationen. Den manglende ro og tid til at administrere initiativerne betyder efter Rigsrevisionens vurdering, at der er væsentlig risiko for, at ikke alle planlagte initiativer – og dermed nogle vigtige forudsætninger for et bedre indkøb – vil være på plads, når Forsvaret skal gennemføre nye materielindkøb under forsvarsforliget 2010-2014.

Forsvarsministeriet har siden 2008 gradvist styrket tilsynet med Forsvarets materielområde og arbejder fortsat på at forbedre dette, bl.a. for at styrke ministeriets grundlag for at kunne oplyse de bevilgende myndigheder om Forsvarets materielindkøb.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Forsvaret anskaffer 1/3 af de undersøgte materielprojekter med forsinkelser på 1 år eller mere. Generelt har Forsvaret prioriteret pris og kvalitet på bekostning af at overholde tidsfrister. Forsvaret overholder bevillingerne i langt de fleste af de undersøgte projekter. I nogle tilfælde sker dette ved at skubbe dele af projekterne til senere anskaffelser eller ved helt at undlade at anskaffe dele af projekterne. I hovedparten af de tilfælde, hvor Forsvaret foreløbig har vurderet materiellets kvalitet, forventer Forsvaret, at de undersøgte materielprojekter lever op til de planlagte krav.

Tid

Forsinkelser af Forsvarets materiel

- 1/3 af materielprojekterne i Rigsrevisionens undersøgelse leveres med forsinkelser på mellem 1 og 3 år. De projekter, der er forsinket 1 år eller mere, omfatter spejderkøretøjer, kommunikations- og informationssystemer, bjærgningssystemer, pansrede patruljekøretøjer, materiel til at imødegå atomare, biologiske og kemiske trusler samt selvbeskyttelsesudstyr til luftfartøjer. Forsvaret prioriterer generelt pris og kvalitet på bekostning af tid.

- Forsvaret har ikke fra starten af materielprojekterne klart defineret frister for levering og indsættelse i operativt brug. Det vanskeliggør Forsvarets styring af projekterne, og manglende tidsfrister kan i sig selv være en årsag til forsinkelser.
- Forsinkelserne skyldes mange forskellige forhold. Typisk har de undersøgte projekter enkeltvis været forsinkede af flere årsager. Nogle har Forsvaret selv stor indflydelse på, fx interne prioriteringer af økonomi og personale samt ændringer af egne krav undervejs. Andre har Forsvaret mere begrænset indflydelse på, fx leverandørsvigt og nye krav fra omgivelserne til opgaveløsningen.

Pris

Overholdelse af bevilling

- Forsvarets større materielanskaffelser forelægges på aktstykker for Finansudvalget. Forsvaret har for langt de fleste af de undersøgte projekter overholdt eller forventes at overholde bevillingerne i aktstykkerne.
- Kun 2 projekter afviger væsentligt fra den oprindelige bevilling. Indkøbet af infanterikampkøretøjer blev dyrere, fordi bevillingen ikke indeholdt tilstrækkelige midler til bl.a. de indledende reservedele. Fregatprojektet kunne ikke holde sig inden for bevillingen på grund af stigende materialepriser. For begge projekter har Finansudvalget tiltrådt forøgede bevillinger.
- Forsvaret har i de gennemgåede projekter prioriteret at overholde bevillingen. For en række projekter er bevillingerne overholdt ved, at Forsvaret har tilpasset projektindholdet og opgivet nogle af de oprindelige krav til opgaveløsningen, fx ved at udskyde eller opgive dele af projekterne.
- Der er eksempler på, at Forsvaret i praksis overholdt bevillingen i aktstykkerne ved at anvende midler afsat til at købe de første reservedele til at finansiere uforudsete udgifter.

Forsvarets grundlag for de økonomiske oplysninger

- Forsvarsministeriet oplyser om den forventede anskaffelsessum i aktstykkerne. Hidtil har ministeriet undtagelsesvist oplyst om driftskonsekvenser i aktstykkerne. Det er ikke et formelt krav til ministeriet, men Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet fra forsvarsforliget 2010-2014 vil oplyse Finansudvalget om de driftsmæssige konsekvenser af at anskaffe materiel. Rigsrevisionen vurderer, at det generelt vil kvalificere beslutningsgrundlaget.
- Levetidsomkostninger betegner, hvad det koster at anskaffe og bruge materiellet i hele dets levetid. Hidtil har Forsvaret ikke i tilstrækkeligt omfang vurderet levetidsomkostninger forud for selve anskaffelsen. Fx har skøn over driftsudgifter ikke indgået i alle indstillinger fra Forsvaret til Forsvarsministeriet om konkrete anskaffelser, og der har været store forskelle i tilgangen til at analysere driftsudgifter mellem de tidligere materielkommandoer.

- Forsvaret vil fremover i højere grad vurdere de økonomiske konsekvenser af at bruge materiellet. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvaret fremover vil vurdere, hvad de planlagte anskaffelser koster over hele levetiden. Hensynet skal bl.a. være at sikre øget gennemsigtighed og et bedre grundlag for at prioritere. Forsvaret er imidlertid i en overgangsfase og anvender endnu kun i begrænset omfang de nye projektværktøjer, der skal sikre et bedre indblik i de økonomiske konsekvenser.

Kvalitet

Kvaliteten af det anskaffede materiel

- For ca. halvdelen af de undersøgte projekter forventer Forsvaret, at materiellet lever op til den planlagte kvalitet, mens få projekter ikke lever op til alle væsentlige kvalitetskrav. I de resterende projekter har Forsvaret ikke vurderet kvaliteten i forhold til de opgaver, materiellet skal løse. Årsagen er primært, at materiellet endnu ikke er leveret, og at Forsvaret først vurderer materiellet i forhold til opgaven, når det er taget i brug.
- De 2 projekter, der ikke lever op til alle væsentlige kvalitetskrav, kan ikke løse alle de planlagte opgaver. Bjærgningssystemer til hæren kan kun bjærge en del af Forsvarets køretøjer og ikke som planlagt også Forsvarets kampvogne uden hjælp fra andre køretøjer. Ved indkøbet af et kommunikations- og informations-system til hæren måtte Forsvaret indstille udviklingen af et it-system på grund af tekniske problemer og erstatte det med et færdigudviklet system med et mere begrænset operativt virke.

Forsvarets krav til kvaliteten af materiellet

- Forud for bevillingen og kontrakten med leverandøren bestemmer Forsvaret den ønskede kvalitet af materiellet med udgangspunkt i en række krav til, hvilke opgaver det skal kunne løse. Der foreligger ikke oprindelige kvalitetskrav for alle undersøgte projekter. Rigsrevisionen anbefaler, at Forsvaret i alle projekter fra starten definerer klare kriterier for kvaliteten, så Forsvaret kan følge disse fra start til slut.
- Hvor der foreligger krav til materiellet, har Forsvaret i de fleste tilfælde gjort meget ud af at opstille disse for at sikre, at Forsvaret kan løse sine opgaver. Kravene er generelt meget detaljerede og omfattende. Det kan dog være ufordelagtigt for Forsvaret som indkøber og bruger at opstille alt for detaljerede og omfattende krav. Det kan indsnævre feltet af mulige leverandører og derved formindske mulighederne for at få en god pris fra leverandørerne samt begrænse antallet af andre brugere, som Forsvaret kan dele fremtidige udviklingsomkostninger med.
- Tidligere har Forsvaret ikke haft tilstrækkeligt fokus på at anskaffe standardprodukter, som er færdigudviklede, introducerede og operativt afprøvede. Konsekvensen er, at Forsvaret i nogle tilfælde har stillet for store krav til materielløsninger, som derfor er blevet for dyre.

- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvaret fremover i højere grad vil søge at minimere omfanget af krav for at sikre størst mulig konkurrence og reducere kompleksiteten af projekterne, og at Forsvaret i højere grad vil søge at købe standardprodukter.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Forsvaret ved planlægningen af de enkelte materielprojekter opstiller en prioriteret oversigt over krav, der eventuelt kan nedjusteres, så bevillingen kan holde – en slags besparelseskatalog. Forsvaret har hidtil prioriteret, hvor vigtige kravene er, men ikke prissat de krav, som kan fraviges, hvis det bliver nødvendigt af hensyn til økonomien.

Forsvarets opfølgning på kvaliteten af materiellet

- Der er meget store forskelle på, hvornår og hvordan Forsvaret har vurderet kvaliteten af materiellet. Forsvaret mangler især formelt at vurdere, om det indkøbte materiel kan bruges til at løse de opgaver, det var forudset til. Forsvaret bør prioritere løbende at følge og dokumentere, om materiellet forventes at kunne løse de planlagte opgaver.
- Forsvaret arbejder på at indføre interne kvalitetsvurderinger ved overgangen mellem alle faser i materielprojekterne, og Forsvarsministeriet overvejer, hvordan ekstern kvalitetssikring af udvalgte materielprojekter kan gennemføres.

Forsvarsministeriet er ved at styrke grundlaget for at oplyse de bevilgende myndigheder om Forsvarets materielindkøb. Ministeriet arbejder på at sikre, at aktstykkerne fremover indeholder klarere oplysninger om tid, pris og kvalitet, og at der oplyses rettidigt om væsentlige ændringer. Indtil 2008 var ministeriets tilsyn med Forsvarets materielområde begrænset. Tilsynet er siden gradvist styrket, og Forsvarsministeriet arbejder fortsat på at forbedre dette.

Grundlaget for oplysninger i aktstykker om større materiel

- Forsvarsministeriets oplysninger om tid, pris og kvalitet i aktstykkerne til Finansudvalget har generelt været på et meget overordnet niveau.
- Forsvaret har efter hidtidig praksis fastlagt den økonomiske ramme for projekterne, længe før konkrete forhandlinger med leverandørerne blev gennemført. Grundlaget for at forelægge projektets økonomiske ramme for Finansudvalget har derfor været behæftet med usikkerheder, der har vist sig at få konsekvenser for, om Forsvaret har kunnet gennemføre projektet som forventet inden for bevillingen. Typisk er konsekvensen, at Forsvaret må tilpasse projektindholdet.
- Forsvarsministeriet arbejder på at sikre, at aktstykkerne fremover indeholder klarere oplysninger om tid, pris og kvalitet. Forsvarsministeriet overvejer fx at forelægge aktstykker på et senere tidspunkt, hvor oplysningerne om materielprojekternes tidsplan, pris og kvalitet vil være forbundet med mindre usikkerhed. Finansministeriet og Forsvarsministeriet bør samarbejde om at fastlægge, hvordan en senere forelæggelse for Finansudvalget eventuelt kan ske. Det bør ske, inden nye større materielanskaffelser forelægges Finansudvalget.

- Rigsrevisionen har ved gennemgangen af aktstykkerne om større forsvarsmateriel konstateret, at der er eksempler på, at indholdet af materielprojekterne ikke er tilstrækkeligt afgrænset, og at det ikke er klart, hvilke resultater Forsvaret forventer at opnå med en bevilling. Problemerne opstår bl.a., når Forsvaret ikke klart definerer de delprojekter, der indgår i en bevilling. I ét tilfælde fortsætter et projekt over flere aktstykker, og Forsvaret har i projektet flyttet midler og projektindhold mellem aktstykkerne.
- Forsvarsministeriet forelægger større materielanskaffelser for Finansudvalget, men har efter praksis sjældent inddraget Finansudvalget ved væsentlige ændringer i forhold til forudsætningerne i aktstykkerne. Fx har ministeriet siden 2004 kun oplyst Finansudvalget om ændringer i 3 tilfælde, til trods for at der er andre eksempler på materielanskaffelser, hvor kvalitet eller indhold er ændret væsentligt efter bevillingen. Ministeriet har især haft fokus på løbende at orientere forsvarsforligskredsen. Forsvarsministeriet bør sikre, at de bevilgende myndigheder oplyses rettidigt om væsentlige ændringer.
- Forsvarsministeriet vil fremover inddrage Finansudvalget, hvis der sker væsentlige ændringer i anskaffelsernes tid, pris og kvalitet.

Forsvarsministeriets opfølgning på større materiel

- Forsvarsministeriet har siden 2008 gradvist styrket tilsynet med Forsvarets materielanskaffelser og materieldrift og arbejder fortsat på at forbedre dette. Fx opfylder Forsvarets statusrapporter, som ministeriet bruger i tilsynet, endnu ikke ministeriets krav. Ministeriet gennemfører primo 2010 en evaluering af tilsynet, hvor ministeriet bl.a. vil vurdere mulighederne for at gøre kriterierne for rapporteringen mere konkrete og ensrettede, så alle projekter vurderes på et ensartet grundlag.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Forsvaret investerer hvert år betydelige midler i forsvarsmateriel, og materielindkøb udgør en stor del af de årlige forsvarsbudgetter. I forligsperioden 2005-2009 brugte Forsvaret i gennemsnit ca. 7 mia. kr. på materielområdet om året. Det svarer til 30-45 % af de enkelte års forsvarsudgifter i perioden.

7. Forsvarsmateriel er et bredt område. Der kan være tale om fx våben, ammunition, kommunikationsudstyr, kampvogne, fly, skibe og almindelige personbiler. Også indkøbet af feltationer og uniformer hører under materielområdet. Derfor varierer kompleksiteten i indkøbsopgaven meget. Fra store og komplekse våbensystemer som søværnets nye fregatter til standardindkøb som fx personbiler.

Denne beretning handler kun om større materielanskaffelser, der er anskaffet via aktstykker til Finansudvalget. De større materielanskaffelser fremgår bl.a. af materielskitzen i forsvarsforligene, der oplister det materiel, som Forsvaret planlægger at indkøbe i en forligsperiode.

8. Forsvaret skal ved indkøb af materiel håndtere risici vedrørende tid, pris og kvalitet.

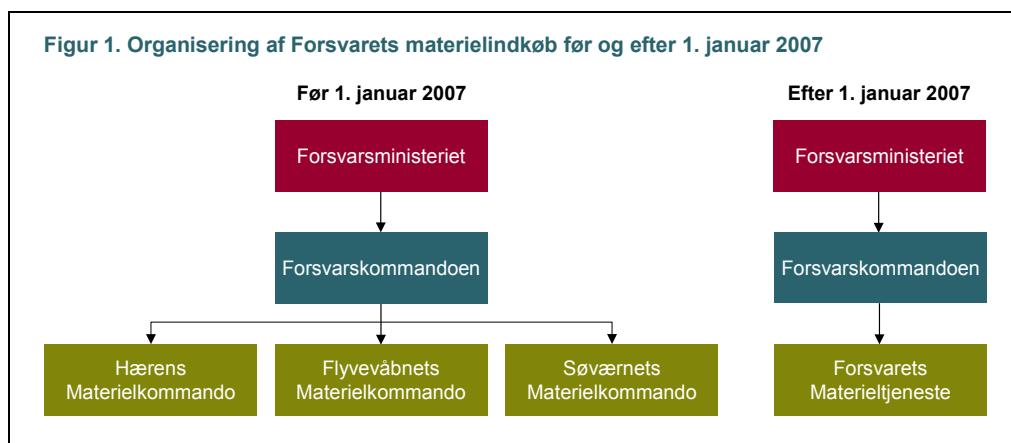
Militære indkøb har flere kendetegn, der kan gøre det vanskeligt for Forsvaret at anskaffe materiel til den rette tid, pris og kvalitet. Foruden den tit komplekse teknologi sker de største materielindkøb typisk med mange års mellemrum. Og selv om erfaringer kan bruges på tværs af materieltyper, kan Forsvarets erfaring med at købe bestemte våbensystemer være begrænsede eller utidssvarende. Fx forbereder Forsvaret i dag et indkøb af nye kampfly til flyvevåbnet. Sidst Forsvaret købte kampfly var i 1970'erne. Ofte står Forsvaret også over for begrænsede markeder med én eller få mulige leverandører. Det kan vanskeliggøre en god handel for Forsvaret i indkøbssituationen, ligesom der ofte er tale om stærke leverandører.

9. Forsvarets Materieltjeneste indkøber og vedligeholder i dag materiel for alle Forsvarets myndigheder. Materieltjenesten blev oprettet med forsvarsforliget 2005-2009 og samlede fra 1. januar 2007 flyvevåbnets, hærens og søværnets materielkommandoer samt en del af Forsvarskommandoens ansvarsområde under ét. Figur 1 viser den ændrede organisering af materielområdet.

Forsvaret definerer **større materielanskaffelser** som projekter, der:

- fremgår af forsvarsforligets materielskitse eller er bevilget ved aktstykke
- har en samlet værdi på 100 mio. kr. eller derover
- vurderes at have en særlig interesse, fx hvis projektet er særligt risikofyldt.

Figur 1. Organisering af Forsvarets materielindkøb før og efter 1. januar 2007



Figur 1 viser, at materielområdet fortsat er underlagt Forsvarskommandoen, der er ansvarlig for den overordnede styring af Forsvarets samlede virksomhed. Forsvarsministeriet har det øverste ansvar som ansvarlig for ministeriets ressort.

Antallet af materielprojekter i Forsvaret
Forsvarets Materieltjeneste administrerede medio 2009 i alt 500 projekter. 1/3 vedrørte indkøb af materiel. De resterende var driftsprojekter, dvs. drift af indkøbt materiel.

Ansatte på materielområdet

Omkring 2.400 personer arbejder i Forsvarets Materieltjeneste på hele materielområdet (indkøb, forsyning og vedligehold).

I de tidligere materielkommandoer i flyvevåbnet, hæren og søværnet arbejdede ca. 3.800 personer inden samlingen i materieltjenesten.

10. Rigsrevisionen har i undersøgelsen gennemgået 18 materielprojekter. Disse er beskrevet i bilag 1. Alle projekter blev iværksat under de tidligere materielkommandoer, men blev med fusionen af den gamle struktur videreført i den nye materieltjeneste.

11. Fusionen af de 3 materielkommandoer har været en stor udfordring for Forsvaret. Bl.a. blev materielkommandoerne flyttet geografisk, og især flytningen af Hærens Materielkommando fra Nordjylland til hovedstadsområdet førte til udskiftning i medarbejderstaben.

Også det samlede antal medarbejdere er efter sammenlægningen blevet betydeligt mindre. Etableringen af materieltjenesten var en del af en større omstilling af Forsvarets virksomhed som følge af forsvarsforliget 2005-2009. Forliget indebar en væsentlig omstrukturering af Forsvarets organisation og ændrede på balancen mellem den operative struktur og stabs-/støttestrukturen.

12. Forsvaret har besluttet at forbedre og standardisere procedurerne for at anskaffe materiel. Det sker bl.a. på baggrund af erfaringerne med at have samlet materielindkøbet ét sted frem for at have 3 materielkommandoer med forskellige indkøbstilgange. En ekstern konsulentundersøgelse af den nye materieltjeneste fra 2008 anbefalede endvidere en række ændringer, som Forsvarets Materieltjeneste er ved at indføre.

Ændringerne i grundlaget for at indkøbe materiel skal også ses i lyset af problemer med tidligere indkøb i Forsvaret. Flere sådanne problemsager har været behandlet af Rigsrevisionen (EH-101 helikopterne, det ubemandede fly Tårnfalken og OceanEye-radarerne) og har bl.a. haft sit udspring i den måde, Forsvaret forberedte og styrede materielprojekter på.

13. Konsulentundersøgelsen blev gennemført i perioden 2007-2008 som en del af en større undersøgelse af Forsvarets nye støttestruktur efter forsvarsforliget 2005-2009. Den pegede på flere problemområder ved Forsvarets materielindkøb. Det blev bl.a. konkluderet, at Forsvarets indsats generelt lå et stykke fra bedste praksis, og at Forsvaret ikke gennemførte nødvendige processkridt (fx at beregne levetidsomkostninger for nye materielindkøb og udarbejde risikovurderinger). Andre overordnede konklusioner var, at projektstyringen ikke fulgte en ensrettet metode, og at Forsvaret ikke benyttede sig af standardiserede projektrejseskaber.

14. Forsvarets Materieltjeneste har gennemgået flere omorganiseringer, og mange nye initiativer er blevet introduceret i de 3 år, der er gået siden tjenestens etablering. Vigtige initiativer omfatter en række projektrejseskaber til bl.a. projektstyring, risikovurdering og beregning

af levetidsomkostninger. Mange af disse værktøjer svarer til bedste praksis for investeringer andre steder i staten, fx for it- og bygge-/anlægsprojekter.

Materieltjenesten er desuden undervejs med nye regler for materielområdet, der skal afløse de tidligere materielkommandoers retningslinjer.

Tabel 1 beskriver indhold og status for de vigtigste initiativer.

Tabel 1. Udvalg af Forsvarets nye initiativer til at forbedre materielindkøbet

Initiativ	Indhold	Status
Ny bestemmelse for materielanskaffelser	Afløser Forsvarskommandoens vejledning for de tidligere materielkommandoers indkøb (materielhåndbogen). Introducerer nye principper for materielindkøb og projektrejskaber.	Foreligger i udkast.
Principper for Forsvarets materielanskaffelser	Indeholder overordnede principper for hele indkøbsfasen fra planlægning til kontraktindgåelse. Fx at Forsvaret fortrinsvis anskaffer materiel, som er færdigudviklet, introduceret og operativt afprøvet, samt at projekters totaløkonomi og risici skal afdækkes.	Foreligger i udkast.
Projektstyring (Prince2)	Værktøj til projektledelse i hele projektfasen. Som led i projektstyring anvendes flere andre redskaber, fx businesscase og risikohåndtering.	Iværksat, men flere underliggende processer/redskaber er endnu ikke gennemført.
Businesscase	Belyser, om projektets levetidsomkostninger står mål med risici og forventet udbytte, og skal sikre, at der afsættes midler til drift og vedligeholdelse. Businesscasen omsætter desuden brugernes operative/strategiske krav til funktionelle/målbare krav og skal indeholde en tidsplan, fx for indsættelse af materiellet i drift.	Foreligger i udkast.
Risikohåndtering	Værktøj til at afdække og følge op på konstaterede risici i anskaffelsesprojektet.	Indføres som del af projektstyringen. Særsomt vejledning for risikostyring er udarbejdet.
Beregning af levetidsomkostninger	Værktøj til at beregne levetidsomkostninger (anskaffelse, drift og udfasning). Består af et overordnet koncept og vejledning samt et værktøj til at foretage egentlige beregninger.	Anvendt første gang ved forberedelsen af indkøb af nye kampfly. Forsvaret har måttet uddybe vejledningen og videreudvikle projektværktøjet, bl.a. til at prisfastsætte risici. Skal opdateres efter evaluering af kampflyprojektet.
Evalueringsmodel	Model til at evaluere og prioritere leverandørtilbud.	Foreligger i udkast.
Ekstern kvalitetssikring	Konsulentvirksomheder skal kvalitetssikre Forsvarets indkøb i udvalgte projekter.	Koncept under udarbejdelse.
Projektafslutnings- og erfaringsrapport	Ved et projekts afslutning skal Forsvaret udarbejde en projektafslutningsrapport og en erfaringsrapport. Del af Prince2-projektstyring.	Skabeloner udarbejdet.

Kilde: Forsvaret.

Tabel 1 viser, at Forsvaret er i gang med at revidere grundlaget for indkøb af materiel og siden etableringen af Forsvarets Materieltjeneste i 2007 har arbejdet med at udvikle nye projektværktøjer, der skal medvirke til at forbedre og standardisere materielindkøbet. Tabellen viser dog også, at de fleste af de nye projektværktøjer ca. 3 år efter etableringen af materieltjenesten fortsat er under udvikling og endnu ikke er fuldt implementeret i tjenestens forretningsgange.

Forsvaret har oplyst, at materieltjenesten vil anvende de nye projektværktøjer for alle projekter i indeværende forsvarsforlig 2010-2014. Om alle nye værktøjer eller kun et udsnit anvendes, afhænger af det enkelte projekts karakter, fx om projektet er bevilget ved et aktstykke, har et økonomisk omfang på over 50 mio. kr. og en høj risikoprofil, eller om Forsvaret i det konkrete projekt har en lav risikovillighed (dvs. at der ikke må gå ret meget galt).

For de materielprojekter, der er sat i gang under det seneste eller tidligere forsvarsforlig, planlægger materieltjenesten at anvende de nye værktøjer ud fra en individuel vurdering af hvert projekt. Det gælder derfor også for de 18 projekter, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse.

B. Formål og afgrænsning

15. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Forsvarets indkøb af større materiel.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Anskaffer Forsvaret større materiel til den planlagte tid, pris og kvalitet?
- Har Forsvarsministeriet et tilstrækkeligt grundlag for at oplyse de bevilgende myndigheder om Forsvarets materielindkøb?

16. Undersøgelsen omfatter hovedsageligt perioden for forsvarsforliget 2005-2009. I enkelte tilfælde har Rigsrevisionen undersøgt projekter med opstart i forligsperioden 2000-2004, ligesom påtænkte ændringer af værktøjer og processer med virkning fra indeværende forligsperiode 2010-2014 også indgår i undersøgelsen.

17. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvaret anskaffer udvalgte materielprojekter til den planlagte tid, pris og kvalitet. Rigsrevisionen har udvalgt 18 materielprojekter til nærmere gennemgang. 8 af projekterne er blevet undersøgt ved en udvidet gennemgang af dokumenter. 10 af projekterne er blevet undersøgt ved, at Forsvaret i form af en selvangivelse har besvaret en række spørgsmål om projekterne. De 18 projekter er beskrevet i bilag 1.

Formålet med projektgennemgangen var at se på de 3 udvalgte parametre: tid, pris og kvalitet. Projektgennemgangene har derfor ikke været så omfattende, som en beretningsundersøgelse af et enkelt projekt normalt vil være, fx Rigsrevisionens undersøgelser af det ubemandede fly Tårnfalken og EH-101 helikopterne.

Projekterne er valgt ud fra overvejelser om risiko, væsentlighed og dækningsgrad. På udvælgelsestidspunktet repræsenterede de 18 projekter samtlige igangværende projekter på 100 mio. kr. eller derover. Alle projekter er bevilget ved aktstykke og repræsenterer samlet materiel for ca. 13 mia. kr.

18. Rigsrevisionens udvidede gennemgang af de 8 projekter er baseret på projektmateriale fra Forsvarets Materieltjeneste. En del materiale er ikke tilgængeligt hos Forsvarets Materieltjeneste, men ligger på arkiv andre steder, og materieltjenesten har ikke fuldt ud været i stand til at fremskaffe det ønskede materiale. Rigsrevisionen anser ikke denne mangel for væsentlig i forhold til konklusioner i beretningen.

Rigsrevisionen har brugt 2 forskellige metoder til at gennemgå de 18 projekter:

8 projekter er gennemgået ved en udvidet gennemgang af projektdokumenter. Rigsrevisionen har fx gennemgået Forsvarets dokumentation for udvælgelsen af materiellet, bevillingen og den efterfølgende projektstyring.

10 projekter er gennemgået ved, at Forsvaret i en selvangivelse har svaret på en række spørgsmål, som Rigsrevisionen har stillet, fx i relation til omfanget af forsinkelser, den økonomiske ramme for projekterne og Forsvarets vurdering af kvaliteten af materiellet.

Rigsrevisionens gennemgang af de 10 øvrige projekter er baseret på, at Forsvaret har selvangivet en række udvalgte oplysninger. Gennemgangen heraf har derfor været mindre omfattende. Rigsrevisionen vurderer, at det ikke har haft væsentlig betydning for konklusionerne i beretningen, at dokumentationen for de 10 projekter er indsamlet og gennemgået på en anden måde end for de 8 projekter i den udvidede gennemgang. Rigsrevisionen har fx ikke fundet, at der er særlige forskelle i det samlede billede af henholdsvis de 8 og de 10 projekter. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af de 10 projekter i øvrigt ikke fundet anledning til at gennemgå yderligere materiale.

19. Projekterne strækker sig over en årrække, og ingen af projekterne er ifølge materieltjenestens oplysninger endeligt afsluttet. Det betyder, at Forsvarets Materieltjeneste kun i begrænset omfang har evalueret projekterne, og at Rigsrevisionens konklusioner i en række tilfælde bygger på Forsvarets forventninger til materielprojekterne.

Projekternes udstrækning betyder, at Forsvarets krav til styring og gennemførelsen har ændret sig i perioden. Fx har nogle projekter været op til 10 år undervejs fra de indledende studier, til materiellet leveres. Især overgangen fra materielkommandoerne til materieltjenesten viser, hvordan kravene er ændret. Det skyldes, at materielkommandoerne havde en uens praksis, og Forsvaret har ved overgangen arbejdet på at definere fælles krav og retningslinjer på materielområdet, ikke mindst i lyset af den eksterne konsulentundersøgelse. Rigsrevisionen har i projektgennemgangen søgt at tage højde for udviklingen i kravene, og at Forsvarets Materieltjenestes projekter i en overgangsfase har været administreret forskelligt.

20. Ud over projektmateriale, selvangivelsen og materiale om Forsvarsministeriets tilsyn baserer undersøgelsen sig på interviews og brevveksling med Forsvarets Materieltjeneste, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet. Rigsrevisionen har endvidere besigtiget udvalgte projekter.

21. Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet. Rigsrevisionen har drøftet de dele af beretningen, der handler om aktstykker og forelæggelse af aktstykker (især kap. IV.A og tilhørende resultater i kap. I), med Finansministeriet. Beretningen har derfor endvidere i udkast været forelagt Finansministeriet, der har haft bemærkninger til disse dele af beretningen. Finansministeriets bemærkninger er indarbejdet.

III. Tid, pris og kvalitet

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Forsvaret anskaffer $\frac{1}{3}$ af de undersøgte materielprojekter med forsinkelser på 1 år eller mere. Generelt har Forsvaret prioriteret pris og kvalitet på bekostning af at overholde tidsfrister. Forsvaret overholder bevillingerne i langt de fleste af de undersøgte projekter. I nogle tilfælde sker dette ved at skubbe dele af projekterne til senere anskaffelser eller ved helt at undlade at anskaffe dele af projekterne. I hovedparten af de tilfælde, hvor Forsvaret foreløbig har vurderet materiellets kvalitet, forventer Forsvaret, at de undersøgte materielprojekter lever op til de planlagte krav.

22. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvaret anskaffer større materiel til den planlagte tid, pris og kvalitet.

A. Overordnede resultater for tid, pris og kvalitet

23. Undersøgelsens overordnede resultater vises i tabel 2. For hvert af de 18 udvalgte projekter opsummerer tabellen resultaterne for tid, pris og kvalitet.

Tid er et mål for, om Forsvaret indfrier den oprindelige tidsramme for leveringen af materiellet. Både i form af konstaterede og forventede forsinkelser.

For pris viser tabellen Forsvarets forventninger til, om de undersøgte projekter holdes inden for bevillingen tiltrådt af Finansudvalget. Ingen af projekterne er formelt afsluttet. Derfor er vurderingen af en eventuel afvigelse baseret på Forsvarets aktuelle forbrug indtil midten af december 2009 og fremtidige budgettal (bevillingsniveau).

Rigsrevisionen opgør i tabellen kvalitet ud fra Forsvarets oplysninger om, i hvilket omfang Forsvaret forventer, at de undersøgte materielprojekter opfylder de oprindelige kvalitetskrav. De oprindelige krav betegner som udgangspunkt de krav, som Forsvaret har søgt at indfri i kontraktforhandlingerne med potentielle leverandører.

Tabel 2. Resultater for tid, pris og kvalitet

Projekt	Forsinkelse i levering ¹⁾	Afviger væsentligt fra bevilling ²⁾	Afviger væsentligt fra kvalitetskrav ³⁾
Spejderkøretøjer (PIRANHA)	3 år	Nej (+1 %)	Nej
HRN3 (kommunikations- og informationssystemer)	2-3 år	Nej (+4 %)	Ja
Bjærgningssystemer	1-3 år	Nej (+1 %)	Ja
Pansrede patruljekøretøjer (EAGLE)	2 år	Nej (0 %)	Nej
ABC-materiel	2 år	Nej (+1 %)	Ikke vurderet
Selvbeskyttelse til luftfartøjer	1 år	Nej (0 %)	Nej
Operativt logistisk materiel	½-1 år	Nej (+7 %)	Ikke vurderet
Inspektionsfartøjer	Under ½ år	Nej (+1 %)	Nej
Infanterikampkøretøjer	Under ½ år	Ja (+14 %) ⁴⁾	Nej
Fregatter	Til tiden	Ja (+5 %) ⁴⁾	Nej
Opdatering af F-16 træner	Til tiden	Nej (+2 %)	Ikke vurderet
M6-opdatering af F-16 fly	Til tiden	Nej (+3 %)	Ikke vurderet
M5-opdatering af F-16 fly	Til tiden	Nej (+2 %)	Ikke vurderet
Mobile radarer	Før tid	Nej (+20 %)	Nej
Hercules-transportfly	Før tid	Nej (0 %)	Nej
Udstyr til datatransmission	Ikke vurderet	Nej (+1 %)	Ikke oplyst
Logistisk kapacitetsopbygning	Ikke vurderet	Nej (+4 %)	Ikke vurderet
Materiel til specialstyrker	Ikke vurderet	Nej (+1 %)	Ikke vurderet

¹⁾ Nogle af projekterne dækker over flere delprojekter. Her viser tabellen et samlet mål for forsinkelsen af projektet.

²⁾ Projekterne er vurderet til at afvige væsentligt, når de forventes at overskride bevillingen med mere end 10 % eller mere end 100 mio. kr.

³⁾ Projekterne er vurderet til at afvige væsentligt fra kvalitetskravene, hvis de ikke opfylder alle ubetingede krav. Det er ifølge Forsvaret krav, der skal være opfyldt, for at materiellet kan anvendes til at udføre den planlagte opgave.

⁴⁾ Finansudvalget har tiltrådt et nyt aktstykke til projektet og dermed udvidet den oprindelige bevilling.

Kilde: Forsvaret og Rigsrevisionens egne opgørelser af resultater for tid, pris og kvalitet.

Tabellen viser, at Forsvarets materielindkøb har mange forsinkelser i leveringen. Omvendt overholder Forsvaret bevillingen i langt de fleste af de undersøgte projekter, og kun få projekter lever ikke op til de oprindelige kvalitetskrav.

Det ses af tabellen, at leveringen af ⅓ af materielprojekterne (6 ud af 18) er forsinket med 1 år eller mere. Forsvaret forventer, at langt hovedparten af projekterne (16 ud af 18) vil overholde bevillingen i aktstykket uden væsentlige afvigelser. I hovedparten af de tilfælde, hvor Forsvaret foreløbig har vurderet materiellets kvalitet, forventer Forsvaret, at de undersøgte materielprojekter lever op til de planlagte kvalitetskrav. 2 ud af 18 projekter lever ikke op til alle væsentlige krav.

I overensstemmelse med resultaterne i tabellen har Forsvaret oplyst, at Forsvaret generelt prioriterer pris og kvalitet på bekostning af tid (levering).

Resultaterne i tabel 2 belyses yderligere i de følgende afsnit B, C og D.

B. Tid

24. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvaret anskaffer materiel inden for den planlagte tidsramme, og hvilke årsager der ligger til grund for forsinkelser.

Forsinkelser af Forsvarets materiel

25. Rigsrevisionen har undersøgt omfanget af forsinkelser i de 18 materielprojekter i undersøgelsen. Konkret har Rigsrevisionen vurderet, om Forsvaret opstiller mål for, hvornår materiel skal være leveret og taget i brug, og om Forsvaret indfrier disse mål.

26. Forsinkelser kan måles fra både leveringstidspunkt og tidspunktet for indsættelse af materiellet i operativ drift. De 2 tidspunkter kan være sammenfaldende, men vil ofte være forskellige, fordi Forsvaret efter modtagelse fx skal tilpasse materiellet eller uddanne medarbejdere til at bruge det. I nogle tilfælde kan materiellet indsættes til at løse afgrænsede opgaver sideløbende med, at test og yderligere tilpasninger foregår for at gøre materiellet fuldt operativt.

For alle projekter i undersøgelsen har Rigsrevisionen målt forsinkelser i forhold til det oprindelige leveringstidspunkt. For de 8 projekter i den udvidede projektgennemgang har Rigsrevisionen desuden vurderet, om Forsvaret har indfriet de oprindelige mål for indsættelse.

27. Rigsrevisionen har generelt haft vanskeligt ved at identificere oprindelige tidsplaner for levering og især for indsættelse. I flere tilfælde har det været vanskeligt at afgøre, hvad der er oprindelige frister, og hvad der er senere planer.

Generelt er det ikke klart, hvornår Forsvaret har fastlagt frister for levering og indsættelse. Typisk foreligger en plan for levering i kontrakten, men ikke tidligere. Forsvaret har som regel heller ikke klart defineret, hvornår der er behov for, at materiellet skal indsættes i operativ drift. Det gælder også på tidspunktet for kontraktindgåelse, hvor Rigsrevisionen kun i få tilfælde har fundet planer for indsættelse. Efter Rigsrevisionens opfattelse har det medført en vis usikkerhed i Forsvarets eget beslutningsgrundlag og kan i sig selv være en årsag til forsinkelser.

Forsvarets Materieltjeneste introducerer en businesscase som et nyt projektværktøj for alle materielprojekter i forsvarsforliget 2010-2014. Businesscasen skal udarbejdes ved opstarten af et projekt og opdateres løbende og skal bl.a. indeholde en tidsplan med milepæle, fx for indsættelse af materiellet. Rigsrevisionen forventer, at Forsvaret med businesscasen mere konsekvent vil kunne opstille mål for både levering og indsættelse af materiel tidligt i et projektforsløb.

28. Tabel 3 opsummerer resultaterne for forsinkelser i levering i tabel 2.

Tabel 3. Forsinkelser i levering

Forsinkelse	Antal projekter
Leveret før tid	2
Til tiden	4
Under 1 år	3
1 år eller mere	6
Ikke vurderet	3

Levering

Forsvaret modtager materiellet fra leverandøren i en testet og godkendt form, og ansvaret for materiellet overdrages fra leverandøren til Forsvaret.

Indsættelse

Forsvarets Materieltjeneste overdrager materiellet til den operative kommando, der kan tage materiellet i brug.

Tabel 3 viser, at leveringen af 1/3 af materielprojekterne i undersøgelsen er forsinket med 1 år eller mere (projekterne gengives i boks 1). Størst forsinkelse knytter sig til indkøbet af spejderkøretøjer (PIRANHA) og HRN3-projektet (kommunikations- og informationssystemer) til hæren. De 2 projekter er leveret eller forventes leveret med henholdsvis 3 og 2-3 års forsinkelse.

Rigsrevisionen sonderer i tabel 3 mellem projekter forsinket under 1 år og projekter forsinket 1 år eller mere. Dette er drøftet med Forsvarsministeriet, der har oplyst, at ministeriet generelt ikke betragter en forsinkelse på 1/2 år som kritisk.

BOKS 1. PROJEKTER, HVOR LEVERINGEN ER FORSINKET 1 ÅR ELLER MERE

- Spejderkøretøjer (PIRANHA)
- HRN3 (kommunikations- og informationssystemer)
- Bjærgningssystemer
- Pansrede patruljekøretøjer (EAGLE)
- ABC-materiel
- Selvbeskyttelse til luftfartøjer.

I 2 tilfælde har Forsvaret modtaget materiellet før det oprindelige leveringstidspunkt, og for yderligere 4 projekter forventer Forsvaret ingen forsinkelser i leveringen. I ingen af de 4 projekter er levering eller indsættelse fuldt afsluttet. Derfor kan det ikke vurderes endeligt, om målene for levering er opfyldt.

For 3 projekter har Forsvaret ikke vurderet, om projekterne er forsinkede. I ét tilfælde er det, fordi projektet er under forberedelse.

29. Projektgennemgangen har også vist en forskel mellem værnene. Blandt de gennemgåede materielprojekter er de 4 projekter med størst forsinkelse alle projekter til hæren.

30. For flere projekter kunne Rigsrevisionen ikke vurdere, om målene for at indsætte materiellet i operativ drift er opfyldt. Det skyldes manglende frister for indsættelsen. I de tilfælde, hvor en vurdering er mulig, har Rigsrevisionen konstateret forsinkelser. For 2 projekter har indsættelsen været forsinket med mindre end 1/2 år (Hercules-transportfly og inspektionsfartøjer), og i ét projekt vil forsinkelsen være mindst 1/2 år (mobile radarer). Forsvaret forventer kun i ét tilfælde, at indsættelsen sker i overensstemmelse med den oprindelige plan. Der er tale om indkøbet af 3 fregatter til søværnet.

31. I overensstemmelse med billedet i Rigsrevisionens undersøgelse har Forsvaret oplyst, at tid generelt viger for pris og kvalitet i den overordnede prioritering på materielområdet.

Prioritering af pris og kvalitet frem for tid kan være en rimelig prioritering. Fx i tilfælde, hvor Forsvaret allerede har eksisterende materiel, som kan løse den påtænkte opgave, og det derfor ikke nødvendigvis haster med levering, eller hvor opgaven ikke skal løses på et bestemt tidspunkt. I andre tilfælde, hvor der er et akut uopfyldt behov, vil det ikke nødvendigvis være rimeligt at nedprioritere tid.

Forsvarsministeriet har oplyst, at levering af kapaciteter altid vil blive prioriteret, når der er tale om akutte operative behov, fx materiel til Afghanistan. Det vil dermed komme an på en konkret vurdering, hvordan Forsvaret prioriterer mellem tid, pris og kvalitet.

Udvikling eller standard

Forsvaret skelner mellem udviklingsprojekter på den ene side og standardprodukter/hyldevarer på den anden side. Standardprodukter eller hyldevarer kaldes enten Military Off-The-Shelf (MOTS) eller Commercial Off-The-Shelf (COTS) og betegner produkter, der er færdigudviklede og allerede bruges til enten militære eller civile formål.

Årsager til forsinkelser

32. Typisk har forsinkelser i de undersøgte projekter haft flere årsager, hvilket også ofte er tilfældet i større, komplicerede materielanskaffelser. Årsagerne kan være sammenhængende eller enkeltstående forklaringer på, hvorfor et projekt leveres eller indsættes senere end planlagt.

Rigsrevisionen gennemgår ikke alle årsager til forsinkelser her, men peger på tværs af projekterne på forklaringer på, hvorfor Forsvaret i nogle tilfælde ikke anskaffer materiel inden for den planlagte tid. Det kan være årsager, som Forsvaret har større eller mindre indflydelse på, fx interne prioriteringer (stor indflydelse) og leverandørsvigt (lille indflydelse).

33. Nogle af materielprojekterne i undersøgelsen er udviklingsprojekter, der indebærer en egentlig udvikling af det indkøbte materiel. I forhold til at købe færdigudviklet materiel har denne type indkøb en større indbygget risiko for at overskride frister for levering og indsættelse. En del af HRN3-projektet indebar udviklingen af et it-system (DACCIS), som Forsvaret på grund af tekniske problemer måtte indstille før levering og lade erstatte af et færdigudviklet system. I undersøgelsen indgår på den anden side også udviklingsprojekter uden forventede forsinkelser. Både M5- og M6-opdateringerne af F-16 kampflyene indeholder en udviklingsdel, som ledes af det amerikanske flyvevåben. Forsvaret forventer, at begge opdateringer leveres til tiden.

Forsvaret har oplyst, at det generelt har medført risiko for forsinkelser, at Forsvaret tidligere indkøbte materiel, der ikke var færdigudviklet. Forsvaret vil i fremtiden reducere denne risiko ved i videst muligt omfang at anskaffe standardprodukter, dvs. materiel, der er færdigudviklet, introduceret og operativt afprøvet.

34. Nogle af forsinkelserne i tabel 3 kan forklares af Forsvarets egne økonomiske prioriteringer. Flere projekter udskydes, fordi Forsvaret har udtømt de samlede rammer i det enkelte år. Det har konkret medført, at Forsvaret har måttet udskyde planlagte leveringer. Fx er leveringen af nogle af bjærgningssystemerne, der bruges til at bjærge havarerede køretøjer, udsat til et tidspunkt, hvor Forsvarets Materieltjeneste har plads til anskaffelsen inden for de samlede rammer. Også dele af HRN3- og ABC-projekterne er udskudt på grund af Forsvarets egne økonomiske prioriteringer.

35. Andre forsinkelser skyldes, at Forsvaret midt i forløbet ændrer eller opstiller nye krav til materiellet, eller at omgivelserne stiller nye krav til opgaveløsningen. Forsvaret fremhæver selv tilpasning til ændrede operative vilkår i det sydlige Afghanistan som en af flere årsager til, at HRN3-projektet leveres med forsinkelse.

Risikoen for, at ændrede krav eller ændret teknologi fører til forsinket levering og indsættelse, vil generelt set stige, jo længere tid Forsvaret bruger på selve indkøbet af materiellet. I de projekter, hvor Rigsrevisionen har kunnet fastlægge indsættelsestidspunktet (faktisk eller forventet), går der gennemsnitligt ca. 4-4½ år, fra materielprojektet bevilges ved et aktstykke, til det indsættes i operativt brug.

36. Manglende ledelsesfokus har været årsagen til forsinkelser i enkelte projekter. Indkøbet af udstyr til selvbeskyttelse til luftfartøjer (fly og helikoptere) indebar, at Forsvaret opgraderede eksisterende materiel hos en amerikansk leverandør. Projektet blev forsinket 1 år. Ifølge Forsvaret skete det, fordi forsendelsen til leverandøren blev udskudt på grund af skift af speditør. I 2 andre tilfælde har Forsvaret oplyst, at forsinket levering skyldes en sen kontraktindgåelse, hvilket Rigsrevisionen også betragter som et ledelsesspørgsmål.

37. Flere af de gennemgåede projekter var ramt af leverandørsvigt. Det gælder fx anskaffelsen af pansrede patruljekøretøjer (EAGLE) og flere delprojekter i HRN3-projektet.

38. En sidste årsag til forsinkelser er udskiftning af nøglemedarbejdere og mangel på personaleresurser i indkøbsfunktionen. Forsvaret oplyser, at overgangen fra de tidligere materielkommandoer til Forsvarets Materieltjeneste betød, at materieltjenesten skulle ansætte nye projektmedarbejdere på især hærens område. Det havde en negativ indvirkning på Forsvarets mulighed for at anskaffe materiel inden for den planlagte tid. Projektgennemgangen har fx også vist, at fregatprojektet i en periode har manglet personaleresurser, fordi medarbejdere ikke kunne blive frigjort fra et andet skibsprojekt. Også indkøbet af bjærgningssystemerne har manglet medarbejdere med specialistkompetencer.

39. Rigsrevisionen har ikke undersøgt konsekvenserne af, at de gennemgåede materielprojekter har været eller forventes at blive forsinket. Men generelt kan Forsvarets mulighed for at løse sine opgaver blive påvirket, hvis en materielkapacitet ikke som forudset er til rådighed. Samtidig kan forsinkelser i et projektforsløb få konsekvenser for Forsvarets generelle resurse- og virksomhedsstyring. Forsinkelser kan fx betyde forskydninger i forbrug og dermed medføre problemer med de midler, Forsvaret har til rådighed i senere finansår. Forsinkelser kan endvidere medføre perioder med enten over- eller underkapacitet af personaleresurser.

Vurdering

40. 1/3 af materielprojekterne i Rigsrevisionens undersøgelse leveres med forsinkelser på mellem 1 og 3 år. De projekter, der er forsinket 1 år eller mere, omfatter spejderkøretøjer, kommunikations- og informationssystemer, bjærgningssystemer, pansrede patruljekøretøjer, materiel til at imødegå atomare, biologiske og kemiske trusler samt selvbeskyttelsesudstyr til luftfartøjer. Forsvaret prioriterer generelt pris og kvalitet på bekostning af tid.

41. Forsvaret har ikke fra starten af materielprojekterne klart defineret frister for levering og indsættelse i operativt brug. Det vanskeliggør Forsvarets styring af projekterne, og manglende tidsfrister kan i sig selv være en årsag til forsinkelser.

42. Forsinkelserne skyldes mange forskellige forhold. Typisk har de undersøgte projekter enkeltvis været forsinkede af flere årsager. Nogle har Forsvaret selv stor indflydelse på, fx interne prioriteringer af økonomi og personale samt ændringer af egne krav undervejs. Andre har Forsvaret mere begrænset indflydelse på, fx leverandørsvigt og nye krav fra omgivelserne til opgaveløsningen.

C. Pris

43. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvaret har anskaffet materiel inden for den planlagte pris i form af bevillingen, og hvilket grundlag Forsvaret har baseret de økonomiske oplysninger om materiellet på.

Overholdelse af bevilling

44. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvaret har overholdt bevillingerne til de 18 materielprojekter.

45. Tabel 4 uddyber resultaterne i tabel 2 om afvigelser fra bevillingerne.

**Tabel 4. Afvigelse fra bevilling
(Mio. kr.)**

Projekt	Aktstykke	Bevilling	Forventet afvigelse ¹⁾
Infanterikampkøretøjer	Akt 60 8/12 2005	1.675	+236 (+14 %)
Fregatter	Akt 175 29/6 2006	4.293	+200 (+5 %)
Bjærgningssystemer	Akt 63 8/12 2005	408	+2 (+1 %)
Materiel til specialstyrker	Akt 145 1/6 2005	350	0 (0 %)
Spejderkøretøjer (PIRANHA)	Akt 188 17/8 2004	496	0 (0 %)
Selvbeskyttelse til luftfartøjer	Akt 174 15/6 2005	296	0 (0 %)
Hercules-transportfly	Akt 189 17/8 2004	525	0 (0 %)
HRN3 (kommunikations- og informationssystemer)	Akt 39 24/11 2005	813	0 (0 %)
Inspektionsfartøjer	Akt 82 17/12 2003	507	0 (0 %)
Pansrede patruljekøretøjer (EAGLE)	Akt 175 15/6 2005	325	÷1 (0 %)
ABC-materiel	Akt 59 8/12 2005	166	+1 (+1 %)
Udstyr til datatransmission	Akt 155 21/6 2007	222	+1 (+1 %)
Opdatering af F-16 træner	Akt 105 21/2 2008	227	+3 (+1 %)
M6-opdatering af F-16 fly	Akt 87 17/1 2008	136	+4 (+3 %)
Logistisk kapacitetsopbygning	Akt 192 22/6 2005	633	+4 (+1 %)
M5-opdatering af F-16 fly	Akt 92 16/3 2005	311	+5 (+2 %)
Operativt logistisk materiel	Akt 192 22/6 2005	787	+54 (+7 %)
Mobile radarer	Akt 56 8/12 2004	463	+94 (+20 %)

¹⁾ Beløb og procent er afrundet. Afvigelsen er beregnet i forhold til bevillingsniveau og er baseret på Forsvarets aktuelle forbrugstal fra medio december 2009 og budgettal fra medio december 2009 og frem.

Kilde: Forsvaret.

Tabel 4 viser, at Forsvaret forventer, at langt hovedparten af projekterne (16 af 18) vil overholde bevillingen i aktstykket uden væsentlige afvigelser. Projekterne er vurderet til at afvige væsentligt, når de forventes at overskride bevillingen med mere end 10 % eller mere end 100 mio. kr. Det svarer til Forsvarsministeriets eget kriterium for, hvornår en overskridelse er så væsentlig, at ministeriet skal forelægge sagen for Finansudvalget.

Forsvaret forventer, at kun 2 projekter vil afvige væsentligt fra bevillingen (gengives i boks 2). Infanterikampkøretøjerne ville uden en ekstra bevilling overskride den oprindelige bevilling med 236 mio. kr., svarende til 14 %. Ligeledes ville fregatprojektet uden en ekstra bevilling overskride den økonomiske ramme med op til 200 mio. kr. Det svarer til 5 % af den oprindelige bevilling. For begge projekter har Finansudvalget tiltrådt forøgede bevillinger og dermed udvidet projekternes oprindelige bevillinger.

BOKS 2. PROJEKTER, DER AFVIGER VÆSENTLIGT FRA DEN OPRINDELIGE BEVILLING

- Infanterikampkøretøjer
- Fregatter.

Indkøbet af infanterikampkøretøjer viste sig at blive 236 mio. kr. dyrere, fordi den oprindelige bevilling ikke indeholdt tilstrækkelige midler til bl.a. de indledende reservedele. Et nyt aktstykke øgede bevillingen til projektet, så Forsvaret bl.a. kan indkøbe nødvendige reservedele og materiel til uddannelse.

Forsvaret har med et nyt aktstykke fået Finansudvalgets tilslutning til at anvende op til 200 mio. kr. mere til fregatprojektet. Det skyldes, at Forsvaret har konstateret, at fregatprojektet på grund af stigende priser på materialer, bl.a. stål, ikke kan holde sig inden for den oprindelige bevilling, uden at kvaliteten af fregatterne vil blive væsentligt forringet.

46. Et projekt viser et væsentligt mindreforbrug i forhold til bevillingen. Projektet om mobile radarer bliver ca. 20 % billigere end forventet. Dog udestår endnu udgifter til at placere radarerne permanent. Forsvaret kan ikke opgøre, hvad det vil koste, før det er besluttet, hvor radarerne skal stå. Forsvaret forventer at anvende de ubrugte midler til et beslægtet projekt. Der er tale om en radarkontrolfacilitet, der blev påbegyndt som en del af det bevilgede radarprojekt, men hvor hovedparten af projektet efterfølgende skal bevilges på et separat aktstykke.

47. Rigsrevisionen har i gennemgangen af afvigelser fra bevillingerne ikke konstateret forskelle mellem værnene.

Afvejning mellem pris og kvalitet

48. Forsvaret må i nogle tilfælde foretage en afvejning mellem pris og kvalitet. Forsvaret har oplyst, at Forsvaret generelt vægter pris over kvalitet (og tid). Det betyder, at Forsvaret i nogle tilfælde må opgive at indfri visse af de oprindelige kvalitetsmål og dermed ændre projektindholdet for at overholde bevillingsrammen for projekterne. I andre tilfælde – som fregatterne og infanterikampkøretøjerne – har Forsvarets konkrete afvejning resulteret i, at Forsvaret har måttet søge om forøgede bevillinger for at kunne opnå den planlagte kvalitet.

49. Ud af de projekter, der forventes at overholde den oprindelige bevilling, er der en række projekter, hvor Rigsrevisionen vurderer, at Forsvaret har ændret indholdet i forhold til aktstykket for at holde den økonomiske ramme. Det gælder bjærgningssystemer, HRN3 og inspektionsfartøjer. Rigsrevisionen har kun for de 8 projekter i den udvidede projektgennemgang haft materiale til at vurdere, om projektindholdet er blevet ændret for at overholde bevillingen.

For bjærgningssystemer forventer Forsvaret at overholde bevillingen, men indtil videre har Forsvaret indkøbt en mellemløsning – de såkaldte Wisent-bjærgningsvogne, der er et midteltungt bjærgningssystem. Det indkøbte system kan bjærge middeltunge køretøjer, men ikke som forudsat tunge køretøjer uden hjælp fra andre køretøjer. Et tungt bjærgningssystem viste sig at være for dyrt at anskaffe inden for bevillingen. Den resterende del af anskaffelsen er indtil videre udskudt til 2010 og frem, da Forsvaret først på dette tidspunkt har midler til rådighed inden for de samlede rammer på tværs af Forsvaret.

For HRN3 er en større del af bevillingen (ca. 10-15 %) brugt på it-systemet DACCIS, der blev skrottet, da det ikke levede op til kravene. I stedet har Forsvaret købt et system, der er baseret på en anden teknologi, og som ifølge Forsvaret er mere begrænset i sit operative virke.

Inspektionsfartøjerne forventes at overholde bevillingen, men Forsvaret opgav en række krav til fartøjerne under kontraktforhandlingerne for at holde projektet inden for den bevilgede ramme. De krav, Forsvaret måtte opgive, var såkaldte højt prioriterede betingede krav. Det er udtryk for, at kravene som udgangspunkt kan fraviges, men alligevel er højt prioriteret af Forsvaret. Forsvaret har oplyst, at det ikke har påvirket inspektionsfartøjernes evne til at løse deres primære opgaver, men at nogle sekundære opgaver ikke kan løses uden at investere yderligere i fartøjerne. Det betyder, at fartøjerne kan løse de planlagte inspek-

tions- og patruljeopgaver i det nordatlantiske område, men ikke kan deltage i visse internationale operationer uden yderligere udrustning.

Som en generel betragtning siger det at overholde bevillingen i aktstykket ikke noget om, hvorvidt det indkøbte materiel kan løse de forventede opgaver. Samtidig er overholdelse af bevillingen et groft mål, der ikke fortæller, hvorvidt det indkøbte materiel overopfylder Forsvarets behov.

Tilpasning af reservedelspakken

50. Indkøb af reservedele til den indledende drift af materiellet indgår ofte i den planlagte økonomiske ramme i aktstykket. For 5 ud af 8 projekter i den udvidede projektgennemgang oplyser Forsvarsministeriet i aktstykket, at reservedele indgår i anskaffessummen.

Omfanget af reservedele, der skal anskaffes under aktstykket, er imidlertid ikke klart. Formelt oplyser Forsvaret hverken i aktstykket, eller når projektet sættes i gang, hvor meget der afsættes til de indledende reservedele. Forsvarsministeriet har oplyst, at den reservedelspakke, som Forsvaret som udgangspunkt anskaffer sammen med materiellet, som standard skal dække 2 års drift. Ofte kan Forsvaret imidlertid ikke fastlægge det nøjagtige omfang af reservedele på et så tidligt tidspunkt. Omfanget af reservedelspakken vil typisk være baseret på leverandørens anbefaling kombineret med et skøn over eget brugsmønster. Først når materiellet er taget i brug, kan Forsvaret fastlægge reservedelsbehovet mere nøjagtigt ud fra egne erfaringer.

51. Da Forsvaret ikke i alle tilfælde har fastlagt de forventede driftsudgifter og omfanget af reservedele på tidspunktet for aktstykket, er det i praksis muligt for Forsvaret at udskyde eller reducere omfanget af den indledende reservedelspakke, fx for at overholde bevillingen.

Ud af de 8 undersøgte projekter er der ét eksempel på, at Forsvaret har søgt at overholde bevillingen ved at reducere omfanget af indledende reservedele. Ved købet af infanterikampkøretøjerne sparede Forsvaret på den indledende reservedelspakke, bl.a. for at holde sig inden for bevillingen. Eksemplet beskrives i boks 3.

BOKS 3. OMFANGET AF RESERVEDELE TIL INFANTERIKAMPKØRETØJERNE

Ved købet af infanterikampkøretøjerne sparede Forsvaret på den indledende reservedelspakke. Forsvaret købte færre reservedele for at holde sig inden for bevillingen og for at kunne købe flest mulige køretøjer til at dække det operative behov. De reservedele, Forsvaret først anskaffede, viste sig ikke at være tilstrækkelige ved brug, og en fornyet bevilling er tiltrådt, bl.a. til yderligere reservedele.

Ved Akt 53 11/12 2008 tiltrådte Finansudvalget, at Forsvarsministeriet kan anvende ca. 236 mio. kr. til følgeudgifter i forbindelse med ibrugtagning af infanterikampkøretøjer. Det fremgår af aktstykket, at bevillingen skal bruges til yderligere investeringer i reservedele, værktøj, uddannelsesmateriel og ammunition m.m.

De eksterne konsulenter, der undersøgte materieltjenesten i perioden 2007-2008, konstaterede også eksempler på, at Forsvaret overholder den totale budgetramme for de enkelte materielprojekter, men at det sker på bekostning af midler til de indledende reservedele, der i praksis anvendes til at finansiere uforudsete omkostninger.

52. Eksemplerne på, at Forsvaret overholder projekternes bevillinger på bekostning af den indledende reservedelspakke, gør det mindre gennemsigtigt, om der faktisk sker overskridelser. Efter den indledende reservedelspakke, der anskaffes over aktstykket, er forbrugt, anskaffer Forsvaret yderligere reservedele over den almindelige drift.

Reservedelspakke

Typisk indkøber Forsvaret reservedele til de første 2 år (initial-reservedelspakke) samtidig med indkøb af selve materiellet.

Hvis Forsvaret udskyder indkøbet af reservedele eller reducerer i omfanget af indkøbte reservedele til den indledende brug, kan det få konsekvenser for kvaliteten af opgaveløsningen, fx at Forsvaret ikke kan bruge materiellet i det forudsete omfang. Hvis Forsvaret indkøber de nødvendige reservedele, men finansierer dem over driften i stedet for over aktstykket, kan det til gengæld belaste driften af Forsvarets øvrige materiel.

Ved købet af Hercules-transportflyet har den reservedelspakke, som Forsvaret har anskaffet, vist sig ikke at være stor nok. Ifølge Forsvaret, fordi den pakke, leverandøren havde anbefalet at anskaffe, var for lille. Forsvaret har udskudt indkøbet af yderligere reservedele, bl.a. på grund af mangel på resurser. Forsvaret forventer, at mangel på reservedele til Hercules-flyene i løbet af 2010 vil begynde at påvirke flyenes operative rådighed. Reservedele til Forsvarets i alt 4 Hercules-fly finansieres dels over Forsvarets almindelige drift, dels over de 2 aktstykker fra henholdsvis 2000 og 2004, der vedrører købet af de 4 Hercules-fly.

For infanterikampkøretøjer viste der sig ikke at være sammenhæng mellem anskaffelsen af materiellet og omfanget af indkøbte reservedele. Forsvaret oplyser specifikt for dette projekt, at den manglende sammenhæng – sammen med generelt stigende priser på militært materiel og forsyninger – har medført et markant pres på hærens materieldrift.

Vurdering

53. Forsvarets større materielanskaffelser forelægges på aktstykker for Finansudvalget. Forsvaret har for langt de fleste af de undersøgte projekter overholdt eller forventes at overholde bevillingerne i aktstykkerne.

54. Kun 2 projekter afviger væsentligt fra den oprindelige bevilling. Indkøbet af infanterikampkøretøjer blev dyrere, fordi bevillingen ikke indeholdt tilstrækkelige midler til bl.a. de indledende reservedele. Fregatprojektet kunne ikke holde sig inden for bevillingen på grund af stigende materialepriser. For begge projekter har Finansudvalget tiltrådt forøgede bevillinger.

55. Forsvaret har i de gennemgåede projekter prioriteret at overholde bevillingen. For en række projekter er bevillingerne overholdt ved, at Forsvaret har tilpasset projektindholdet og opgivet nogle af de oprindelige krav til opgaveløsningen, fx ved at udskyde eller opgive dele af projekterne.

56. Der er eksempler på, at Forsvaret i praksis overholdt bevillingen i aktstykkerne ved at anvende midler afsat til at købe de første reservedele til at finansiere uforudsete udgifter.

Forsvarets grundlag for de økonomiske oplysninger

57. Forsvarsministeriets aktstykker om materielprojekter indeholder oplysninger til de bevilgende myndigheder om den forventede økonomiske ramme for anskaffelsen. Som udgangspunkt oplyser Forsvarsministeriet om den forventede anskaffelsessum og beskriver overordnet indholdet af og formålet med materiellet.

Oplysninger om driftskonsekvenser i aktstykkerne

58. Der er ingen særlige krav om, at Forsvarsministeriet skal oplyse om driftskonsekvenser i aktstykker om forsvarsmateriel. Fx indeholder Finansministeriets budgetvejledning ingen særlige retningslinjer for materielprojekter. Kun for it- og bygge-/anlægsprojekter fastlægger budgetvejledningen, at myndighederne skal oplyse om forventede driftskonsekvenser. Derfor er det op til Forsvarsministeriet konkret at vurdere, om et aktstykke om forsvarsmateriel skal indeholde oplysninger om de forventede driftsudgifter, fx i form af forventede besparelser eller øgede udgifter.

59. Hidtil har Forsvarsministeriet ikke haft en ensartet praksis for at oplyse om materiellets driftskonsekvenser i aktstykker.

Anskaffelsesudgifter

Prisen for selve materiellet, reservedelspakke og tilhørende udgifter til projektorganisation.

Driftsudgifter

Prisen for at bruge materiellet, dvs. løbende drift, vedligehold og videreudvikling af materiellet.

En gennemgang af alle Forsvarsministeriets aktstykker om større materiel i perioden 2004-2009 har vist, at Forsvarsministeriet ifølge praksis generelt ikke har oplyst om materielprojekternes forventede driftsudgifter. I perioden har ministeriet forelagt ca. 25 aktstykker om større anskaffelser. I 5 aktstykker nævner Forsvarsministeriet på forskellig vis driftskonsekvenser. I ét tilfælde har Forsvarsministeriet angivet et konkret skøn over de forventede årlige driftsudgifter. Indkøbet af Hercules-flyet er baseret på tidligere indkøbte fly af samme type, hvorfor Forsvaret havde et præcist skøn over de forventede årlige driftsudgifter, der kunne oplyses i aktstykket. I de 4 andre tilfælde har Forsvarsministeriet oplyst, hvilke konsekvenser anskaffelsen forventes at have for niveauet i driftsudgifterne uden at oplyse et konkret beløb. Det drejer sig om Leopard 2-kampvogne, opdatering af F-16 trænerne, infanterikampkøretøjer og en øget bevilling til fregatterne. Fx oplyser Forsvarsministeriet, at ét projekt forventes at lede til en besparelse i forhold til driften. I de resterende aktstykker har Forsvarsministeriet ikke oplyst om forventede driftskonsekvenser.

60. Forsvarsministeriet har oplyst, at alle aktstykker afledt af forsvarsforliget 2010-2014 vil oplyse om de driftsmæssige konsekvenser af anskaffelserne, men uden at angive det præcise omfang. Forsvarsministeriet har senest i aktstykket om en forøget bevilling til fregatterne fra december 2009 oplyst om de forventede driftsudgifter. Konkret oplyser ministeriet, at driftsudgifterne til fregatterne generelt forventes at være højere end for de fartøjer, de skal erstatte. Det skyldes bl.a., at fregatterne er større og indeholder flere og mere avancerede våbensystemer.

Beregning af levetidsomkostninger

61. Forsvaret havde i de tidligere materielkommandoer ikke en konsekvent tilgang til at analysere driftsudgifter og levetidsomkostninger. Det betyder, at Forsvaret i de projekter, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, har haft en meget forskellig tilgang til at beregne og analysere driftsudgifterne.

De forventede anskaffelsesudgifter fremgik klart af materielkommandoens indstilling til Forsvarskommandoen om at anskaffe materiellet. Derimod fremgik de forventede driftsudgifter ikke af samtlige indstillinger, til trods for at det var et krav i de interne retningslinjer.

62. Der er flere forskellige formål med at vurdere driftsudgifterne til et bestemt projekt. For at kunne vælge den økonomisk mest fordelagtige løsning mellem flere materieltyper er det afgørende for Forsvaret at belyse, om der er forskel på materieltypernes driftsudgifter. Desuden er det relevant, når materiellet er valgt, at vide, hvordan det vil påvirke Forsvarets driftsbudget fremover. Det gælder særligt Forsvarets allerstørste materielinvesteringer som fx fregatter og kampfly, hvor driften i særlig grad har konsekvenser for råderummet til øvrige aktiviteter og anskaffelser.

Undlader Forsvaret et kvalificeret skøn over driftsudgifterne og udelukkende kigger på anskaffelsesudgifterne, kan det betyde, at Forsvaret vælger en løsning, der ikke er billigst over hele levetiden. Det kan også få den konsekvens, at Forsvaret ikke har overblik over, om der er midler til driften af systemet, når det først er indkøbt, fordi man ikke ved, hvilke udgifter der venter, når materiellet er taget i brug.

63. Forsvaret skal fremover udarbejde en såkaldt businesscase i forbindelse med, at Forsvaret opstarter et nyt materielprojekt. Businesscasen indeholder bl.a. krav om, at Forsvaret beregner de økonomiske konsekvenser af et materielprojekt.

Som en del af businesscasen vil Forsvaret opgøre projektets økonomi i form af både de projektrelaterede udgifter/indtægter og de driftsudgifter, som er en afledt konsekvens af en anskaffelse. Forsvaret vil angive alle økonomiske konsekvenser og afsætte midler til den fremadrettede drift og vedligeholdelse af alle kapaciteter.

Levetidsomkostninger omfatter anskaffelsespris og løbende drifts- og udviklingsudgifter over materiellets levetid. Udtrykket betegner dermed de totale omkostninger, der er forbundet med at købe, bruge og bortskaffe et materielsystem ("fra vugge til grav").

Samtidig har Forsvaret i 2008 introduceret et koncept for at beregne levetidsomkostninger for materielanskaffelser. Formålet er bl.a., at Forsvaret på tværs af materielprojekterne anvender samme tilgang til analysen af levetidsomkostninger. Forsvaret har beregnet levetidsomkostninger for 4 ud af de 18 projekter i Rigsrevisionens undersøgelse.

64. Forsvaret planlægger primært at beregne levetidsomkostninger til brug for typevalg, mens Forsvaret vil bruge businesscasen gennem hele anskaffelsesprocessen. Forsvarsministeriet har oplyst, at den nye tilgang til at analysere driftsudgifter og levetidsomkostninger vil være anvendt fuldt ud inden for 2 år.

Vurdering

65. Forsvarsministeriet oplyser om den forventede anskaffelsessum i aktstykkerne. Hidtil har ministeriet undtagelsesvist oplyst om driftskonsekvenser i aktstykkerne. Det er ikke et formelt krav til ministeriet, men Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet fra forsvarsforliget 2010-2014 vil oplyse Finansudvalget om de driftsmæssige konsekvenser af at anskaffe materiel. Rigsrevisionen vurderer, at det generelt vil kvalificere beslutningsgrundlaget.

66. Levetidsomkostninger betegner, hvad det koster at anskaffe og bruge materiellet i hele dets levetid. Hidtil har Forsvaret ikke i tilstrækkeligt omfang vurderet levetidsomkostninger forud for selve anskaffelsen. Fx har skøn over driftsudgifter ikke indgået i alle indstillinger fra Forsvaret til Forsvarsministeriet om konkrete anskaffelser, og der har været store forskelle i tilgangen til at analysere driftsudgifter mellem de tidligere materielkommandoer.

67. Forsvaret vil fremover i højere grad vurdere de økonomiske konsekvenser af at bruge materiellet. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvaret fremover vil vurdere, hvad de planlagte anskaffelser koster over hele levetiden. Hensynet skal bl.a. være at sikre øget gennemsigtighed og et bedre grundlag for at prioritere. Forsvaret er imidlertid i en overgangsfase og anvender endnu kun i begrænset omfang de nye projektværktøjer, der skal sikre et bedre indblik i de økonomiske konsekvenser.

D. Kvalitet

68. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvaret anskaffer materiel, der har den planlagte kvalitet, og om Forsvaret opstiller krav til og følger op på kvaliteten af det anskaffede materiel.

Kvaliteten af det anskaffede materiel

69. Rigsrevisionen har på baggrund af Forsvarets oplysninger undersøgt, om de 18 projekter har den planlagte kvalitet. Forsvaret har oplyst, i hvilket omfang Forsvaret forventer, at de undersøgte projekter opfylder Forsvarets oprindelige krav til kvaliteten af materiellet.

70. Tabel 5 opsummerer resultaterne for kvalitet i tabel 2.

Tabel 5. Afvigelse fra kvalitetskrav

Afviger væsentligt fra kvalitetskrav	Antal projekter
Nej	8
Ja	2
Ikke vurderet/oplyst	8

Forsvaret har tidligere delt kravene til kvaliteten af materiellet op i 3 niveauer:

Ubetingede krav, der skal være opfyldt, for at materiellet kan anvendes til at udføre den planlagte opgave.

Betingede krav, der kan fraviges, hvis evnen til at udføre den planlagte opgave ikke begrænses. Kravene kan have høj eller lav prioritet.

Ønskede krav, der bør tilstræbes opfyldt.

Tabellen viser for det første, at Forsvaret ikke forventer væsentlige afvigelser i 8 ud af 18 projekter. Det svarer til ca. halvdelen. For 5 af disse 8 projekter er materiellet endnu ikke indsat, og Forsvaret kan derfor ikke foretage en endelig vurdering af, om materiellet lever op til de oprindelige krav til kvaliteten. Forsvaret vurderer først materiellet i forhold til opgaven, når det er taget i brug. Opfyldelse af kvalitetskravene har endvidere for fregatprojektet forudsat, at Forsvaret har fået en ny bevilling.

For det andet har 2 projekter ikke den planlagte kvalitet (gengives i boks 4). Begge afviger væsentligt fra de opstillede krav, fordi materiellet ikke lever op til alle ubetingede krav og dermed ikke kan løse de planlagte opgaver. I HRN3-projektet blev en større del af projektet skrottet, fordi det ikke levede op til kvalitetskravene på grund af tekniske problemer i udviklingen af et it-system. Forsvaret har i stedet anskaffet et færdigudviklet it-system, der har et mere begrænset operativt virke. For bjærgningssystemer er det indkøbte materiel en mellem løsning, som kun kan bjærge en del af Forsvarets køretøjer og ikke som planlagt også Forsvarets kampvogne uden hjælp fra andre køretøjer.

BOKS 4. PROJEKTER, DER IKKE OVERHOLDER ALLE VÆSENTLIGE KVALITETSKRAV

- HRN3 (kommunikations- og informationssystemer)
- Bjærgningssystemer.

For det tredje har Forsvaret ikke oplyst eller vurderet, om kvalitetskravene er indfriet for de sidste 8 projekter. I 3 tilfælde er årsagen, at materiellet ikke er leveret eller kun er delvist leveret (opdatering af F-16 træner samt M6- og M5-opdatering af F-16 fly). Andre årsager er, at kravene endnu ikke er endeligt fastlagt, at de oprindelige krav ikke kan genfindes eller opgøres, eller at oplysninger om målene foreligger i et andet format end i form af krav.

Rigsrevisionen har i gennemgangen af kvalitetskravene ikke konstateret særlige forskelle mellem værnene.

71. Om projekterne er vurderet til at afvige væsentligt fra kvalitetskravene eller ej, afhænger af, om projekterne lever op til alle ubetingede krav. Dette er drøftet med Forsvarsministeriet, der har oplyst, at materiel, der lever op til alle ubetingede krav, pr. definition kan løse den planlagte opgave.

72. Et af projekterne, der i tabel 5 er angivet til ikke at afvige væsentligt fra kvalitetskravene, er Forsvarets nye inspektionsfartøjer.

Forsvaret vurderer, at inspektionsfartøjerne lever op til alle væsentlige kvalitetskrav. Det skyldes netop, at de lever op til alle ubetingede krav. Forsvaret har oplyst, at fartøjerne kan løse de primære inspektions- og patruljeopgaver i det nordatlantiske område som beskrevet i aktstykket, men at nogle sekundære opgaver ikke kan løses uden at investere yderligere i fartøjerne. De sekundære opgaver omfatter bl.a. deltagelse i visse internationale operationer.

De planlagte opgaver er beskrevet i aktstykket. Det fremgår af aktstykket, at Forsvaret skal anvende de nye inspektionsfartøjer til at løse et bredt spektrum af militære og civile opgaver primært i det nordatlantiske område, herunder overvågning og suverænitetshævdelse, fiskeriinspektion, patruljetjeneste, søredning samt opgaver til støtte for det civile samfund.

Forsvaret havde 4 ubetingede krav til inspektionsfartøjerne. Forsvaret krævede for det første, at fartøjerne kunne anskaffes inden for et samlet beløb på 507 mio. kr. (bevillingsniveau) svarende til størrelsen af bevillingen på aktstykket. For det andet, at fartøjerne kunne anvende søværnets fleksible containersystem. Systemet indebærer, at Forsvaret kan udruste far-

tøjerne til at løse forskellige opgaver ved at udskifte en container. For det tredje, at fartøjerne havde en landingsplatform til helikoptere. For det fjerde, at fartøjerne havde isforstærket skrog. Alle 4 ubetingede krav er opfyldt.

Under kontraktforhandlingerne opgav Forsvaret dog en række krav til fartøjerne for at kunne gennemføre projektet inden for den økonomiske ramme i aktstykket. De krav, Forsvaret opgav, var såkaldte højt prioriterede betingede krav. Det er udtryk for, at kravene som udgangspunkt kan fraviges, men alligevel er højt prioriteret af Forsvaret. Kravene kan fraviges, hvis det ikke begrænser Forsvarets evne til at udføre den planlagte opgave. Nogle af de krav, der blev opgivet, var krav om et ildledelsessystem, maksimal topfart og choksikring. Kravene relaterede sig ifølge Forsvaret især til fartøjernes evne til at løse de sekundære opgaver. At fartøjerne ikke kan deltage i visse internationale opgaver har dog ifølge Forsvaret ikke nævneværdige konsekvenser for Forsvarets samlede opgavevaretagelse.

Vurdering

73. For ca. halvdelen af de undersøgte projekter forventer Forsvaret, at materiellet lever op til den planlagte kvalitet, mens få projekter ikke lever op til alle væsentlige kvalitetskrav. I de resterende projekter har Forsvaret ikke vurderet kvaliteten i forhold til de opgaver, materiellet skal løse. Årsagen er primært, at materiellet endnu ikke er leveret, og at Forsvaret først vurderer materiellet i forhold til opgaven, når det er taget i brug.

74. De 2 projekter, der ikke lever op til alle væsentlige kvalitetskrav, kan ikke løse alle de planlagte opgaver. Bjærgningssystemer til hæren kan kun bjærge en del af Forsvarets køretøjer og ikke som planlagt også Forsvarets kampvogne uden hjælp fra andre køretøjer. Ved indkøbet af et kommunikations- og informationssystem til hæren måtte Forsvaret indstille udviklingen af et it-system på grund af tekniske problemer og erstatte det med et færdigudviklet system med et mere begrænset operativt virke.

Forsvarets krav til kvaliteten af materiellet

75. Det er ikke muligt entydigt at definere, hvad kvalitet er på tværs af materielprojekterne. Kravene til kvaliteten afhænger af, hvad Forsvaret skal bruge materiellet til. Udgangspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse er de krav, som Forsvaret har stillet til materiellet.

76. Forsvaret indkøber nyt materiel for at kunne løse sine operative opgaver. Ved nyanskaffelser opstiller Forsvaret forud for bevilling og kontrakt kvalitetskrav, som det nye materiel skal indfri. Forsvaret fastlægger kravene til kvaliteten af materiellet ved at beskrive det behov, materiellet skal dække, og ved at opstille de tekniske og operative krav, som materiellet skal leve op til.

Rigsrevisionen har i en række tilfælde haft vanskeligt ved at identificere de oprindelige kvalitetskrav for de gennemgåede projekter. Oprindelige krav betegner de krav, som Forsvarets Materieltjeneste (tidligere materielkommandoerne) har søgt at indfri i kontraktforhandlingerne med potentielle leverandører. Nogle projekter havde ingen oprindelige kvalitetskrav, og vurderingen af kvaliteten er derfor foretaget i forhold til det aftalte i leverandørkontrakterne, som ikke nødvendigvis svarer til de oprindelige krav.

I de tilfælde, hvor de oprindelige krav er identificeret, har Forsvaret i hovedparten af projekterne gjort meget ud af at opstille krav til materiellet. For de fleste af de 8 projekter i Rigsrevisionens udvidede projektgennemgang er anskaffelserne baseret på udførligt materiale, der beskriver behovet og de afledte krav. Kravene er generelt meget detaljerede og omfattende.

77. Når Forsvaret stiller krav til kvaliteten af materiel, er det afgørende, hvordan Forsvaret definerer behovet. I opgaveløsningen kan Forsvaret overordnet ændre på 3 forhold: organisering, de metoder (doktriner), der kan benyttes i en operativ situation, og teknologien.

Ved køb af større materiel kan alle 3 forhold overvejes. Forsvaret har traditionelt haft sværere ved at ændre på den militære organisation og de anvendte doktriner end på teknologien. Det er bl.a. forklaringen på, at Forsvaret i en række tilfælde har stillet krav til nye materielindkøb, som eksisterende produkter på markedet ikke kunne opfylde. Resultatet har været udviklingsprojekter eller tilpassede standardprodukter.

Ændringer i organisation og doktrin kan imidlertid optimere en anskaffelse både i forhold til økonomi og kvalitet. Står Forsvaret fx over for at købe en helikopter eller et køretøj, der skal transportere personel, kan en ændring af organisation og doktrin frem for teknologi betyde, at Forsvaret i stedet for at stille krav til, at materiellet kan transportere en bestemt enhedsstørrelse, justerer på størrelsen af enheder, så de stemmer med kapaciteten på allerede færdigudviklet materiel på markedet.

78. Tidligere har Forsvaret udarbejdet meget detaljerede krav til våbensystemer forud for en anskaffelse. Kravene blev udarbejdet så detaljeret som muligt for at anskaffe det bedst mulige materiel. Denne tilgang betød i nogle tilfælde, at Forsvaret anskaffede unikt materiel, der skulle udvikles, og som kun blev anvendt af en lille brugergruppe. Et eksempel herpå er it-systemet DACCIS i HRN3-projektet, der var et dansk udviklingsprojekt. DACCIS-projektet var 12 år undervejs, men endte med at blive skrottet til fordel for et standardprodukt. I andre tilfælde har Forsvaret stillet yderligere krav til færdigudviklede produkter, som derfor blev indkøbt i særlige danske versioner.

Erfaringerne med nationale krav er, at Forsvaret kan blive den eneste bruger af materiellet og derfor stå alene med både drift, udvikling og operativt brug. Samtidig er det typisk en dyrere løsning end at købe et standardprodukt. Disse erfaringer har ført til, at Forsvaret nu øger fokus på at anskaffe standardmateriel, der allerede er udviklet, og som anvendes af andre nationer.

Materielhåndbogen

Forsvarets Materielhåndbog fastsætter retningslinjer, ansvarsfordeling og procedurer på materielområdet. Håndbogen er under revision og skal erstattes af nye bestemmelser, der tager højde for etableringen af Forsvarets Materieltjeneste.

79. Forsvaret har i 2009 introduceret et udkast til nye principper, som Forsvaret fremover skal anskaffe materiel efter. Et af principperne indebærer, at Forsvaret fortrinsvis skal anskaffe materiel, som er færdigudviklet, introduceret og operativt afprøvet ved Danmarks primære samarbejdspartnere eller af andre nationer. Samtidig fremgår det af Forsvarets egne retningslinjer (materielhåndbogen), at Forsvaret skal undgå at overkvalificere materiellet, og at de stillede krav ikke må virke begrænsende for potentielle leverandører. Det indebærer samlet, at Forsvaret skal overveje at nedjustere kravene, hvis Forsvaret ikke kan købe et standardprodukt, der lever op til alle operative krav.

Endvidere har Forsvaret i 2009 udarbejdet udkast til nye bestemmelser for materielanskaffelser, der bl.a. giver retningslinjer for den måde, Forsvaret stiller krav til materiellet på. Fremover skal Forsvaret minimere omfanget af krav for at sikre størst mulig konkurrence, reducere kompleksiteten af projekterne og minimere nationale, særegne løsninger. Samtidig kan nationale krav fraviges.

80. Forsvarets planlagte introduktion af en businesscase indebærer bl.a., at Forsvaret skal opstille konkrete målsætninger i form af succeskriterier for materielprojekterne, fx for kvaliteten og effekten af anskaffelsen. Sådanne kriterier vil gøre det muligt for Forsvaret at følge, hvordan projektets kvalitet udvikler sig fra start til slut.

Rigsrevisionen har ikke set konkrete eksempler på, at Forsvaret har opstillet konkrete målepunkter som kvalitetskriterier og effektmål, da businesscasen endnu kun foreligger i udkast og kun er forsøgt anvendt i få projekter.

81. Forsvaret har i nogle af de 8 projekter i den udvidede projektgennemgang reduceret projektindholdet for at kunne overholde bevillingen. En sådan tilgang indebærer, at Forsvaret tager stilling til de oprindelige krav og tilpasser disse af hensyn til de økonomiske rammer.

For inspektionsfartøjerne tilpassede Forsvaret kravene til fartøjerne under kontraktforhandlingerne og formåede dermed at overholde bevillingen. I fregatprojektet udmøntede Forsvaret i selve planlægningen af projektet nogle mindre besparelser svarende til ca. 1 % af anskaffelsessummen. Besparelsesmulighederne indgik i et såkaldt besparelseskatalog, som Forsvaret udmøntede, efterhånden som projektets budgetreserve blev udtømt. Efter kontrakterne var indgået, gjorde stigende materialepriser det imidlertid nødvendigt at reducere projektindholdet yderligere for at overholde den oprindelige bevilling. Da kontrakterne på det tidspunkt var indgået, vurderede Forsvaret, at det ikke var muligt og økonomisk hensigtsmæssigt at reducere projektindholdet i tilstrækkeligt omfang uden at påvirke kvaliteten af fregatterne væsentligt.

I begge tilfælde er der tale om, at stigende priser på materialer har gjort det nødvendigt for Forsvaret at overveje projektindholdet og kvalitetskravene. Den konkrete vurdering af mulighederne for at spare har i de 2 projekter givet sig udtryk i 2 forskellige strategier, henholdsvis at tilpasse projektindholdet og kravene for at møde bevillingen og at øge bevillingen for at møde kvalitetskravene.

Vurdering

82. Forud for bevillingen og kontrakten med leverandøren bestemmer Forsvaret den ønskede kvalitet af materiellet med udgangspunkt i en række krav til, hvilke opgaver det skal kunne løse. Der foreligger ikke oprindelige kvalitetskrav for alle undersøgte projekter. Rigsrevisionen anbefaler, at Forsvaret i alle projekter fra starten definerer klare kriterier for kvaliteten, så Forsvaret kan følge disse fra start til slut.

83. Hvor der foreligger krav til materiellet, har Forsvaret i de fleste tilfælde gjort meget ud af at opstille disse for at sikre, at Forsvaret kan løse sine opgaver. Kravene er generelt meget detaljerede og omfattende. Det kan dog være ufordelagtigt for Forsvaret som indkøber og bruger at opstille alt for detaljerede og omfattende krav. Det kan indsnævre feltet af mulige leverandører og derved formindske mulighederne for at få en god pris fra leverandørerne samt begrænse antallet af andre brugere, som Forsvaret kan dele fremtidige udviklingsomkostninger med.

84. Tidligere har Forsvaret ikke haft tilstrækkeligt fokus på at anskaffe standardprodukter, som er færdigudviklede, introducerede og operativt afprøvede. Konsekvensen er, at Forsvaret i nogle tilfælde har stillet for store krav til materielløsninger, som derfor er blevet for dyre.

85. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvaret fremover i højere grad vil søge at minimere omfanget af krav for at sikre størst mulig konkurrence og reducere kompleksiteten af projekterne, og at Forsvaret i højere grad vil søge at købe standardprodukter.

86. Rigsrevisionen anbefaler, at Forsvaret ved planlægningen af de enkelte materielprojekter opstiller en prioriteret oversigt over krav, der eventuelt kan nedjusteres, så bevillingen kan holde – en slags besparelseskatalog. Forsvaret har hidtil prioriteret, hvor vigtige kravene er, men ikke prissat de krav, som kan fraviges, hvis det bliver nødvendigt af hensyn til økonomien.

Forsvarets opfølgning på kvaliteten af materiellet

87. Forsvaret skal vurdere, hvorvidt kravene til kvaliteten af materiellet er opfyldt. Det kan ske på forskellige tidspunkter i anskaffelsesforløbet.

88. Det har været vanskeligt for Rigsrevisionen at følge, hvordan Forsvaret løbende opgør kvaliteten af materiellet i de forskellige faser af projekterne, fx ved kontraktindgåelse, ved levering og idriftsættelse samt efter nogle års brug. Det skyldes bl.a., at flere af de gennemgåede projekter ikke er fuldt leveret eller indsat.

Der er meget store forskelle på, hvornår og hvordan Forsvaret har vurderet kvaliteten af materiellet i de gennemgåede projekter. Det afspejler til dels, at kravene til projekterne, bl.a. om at rapportere om kvaliteten af materiellet, har udviklet sig over den periode, hvor projekterne er gennemført. Endvidere afspejler det, at projekterne er startet i forskellige materielkommandoer med forskellig tilgang til, hvornår og hvordan kvaliteten af materiellet skulle vurderes.

Generelt er det dog også udtryk for, at Forsvaret ikke har haft fokus på løbende at følge op på materiellets kvalitet i anskaffelsesprocessen og efter ibrugtagning.

89. Forsvarets Materielhåndbog beskriver forskellige faser, hvor Forsvaret skal vurdere kvaliteten af materiellet.

Efter kontrakten er underskrevet, skal Forsvaret fx sikre, at materiellet opfylder kravene i kontrakten. Når Forsvaret modtager materiellet fra leverandøren, skal Forsvaret desuden foretage modtagekontrol. Det omfatter bl.a. at kontrollere kvaliteten og afprøve materiellets funktioner. Endvidere skal Forsvaret udarbejde en status for materiel og økonomi senest 6 måneder efter, at materielprojektet er afsluttet svarende til det tidspunkt, hvor Forsvarets Materieltjeneste overdrager materiellet til den operative bruger.

90. I de 8 gennemgåede projekter er der begrænset dokumentation for, at Forsvaret i de forskellige faser har vurderet, om materiellet lever op til de opstillede krav. I hovedparten af de gennemgåede projekter forelå ikke materiale, der viste, om og hvordan Forsvaret løbende har vurderet, om kvalitetskravene er eller forventes opfyldt. Desuden er formaterne for og indholdet af vurderingerne, hvis de foreligger, meget forskellige. Det skyldes bl.a., at Forsvarets Materielhåndbog kun i begrænset omfang konkret anviser, hvordan projektlederen skal dokumentere kvaliteten af anskaffelsen gennem de forskellige faser. At følge op på projekters kvalitet indgår som en del af Forsvarets nye projektstyringsmetode.

91. Spejderkøretøjerne (PIRANHA) er et eksempel på, at Forsvaret, til trods for at materiellet er idriftsat, ikke har kunnet oplyse, hvordan kvaliteten af materiellet er vurderet. Forsvaret oplyser dog, at køretøjerne opfylder alle væsentlige kvalitetskrav, og at erfaringerne fra indsættelse er gode. Der mangler dog især en formel vurdering af, om det indkøbte materiel kan bruges til at løse de opgaver, det var forudset til. Det skyldes, at Forsvaret kæder en vurdering af materiellet sammen med den formelle afslutning af projektet. Forsvaret har oplyst, at ikke alle projekter er afsluttet eller befinder sig i en fase af anskaffelsen, hvor en formel kvalitetsvurdering er aktuel. Denne formelle kvalitetsvurdering sker, når projektet afsluttes endeligt.

Det betyder, at Forsvaret ikke udarbejder en vurdering af materiellet, før Forsvaret formelt afslutter projektet. Det sker i mange tilfælde flere år efter, at materiellet er taget i brug. For ingen af de gennemgåede projekter foreligger der afslutningsrapporter.

Hercules-transportflyet har været i brug siden medio 2008, og her udestår endnu en formel vurdering af kvaliteten af flyet i forhold til de opgaver, flyet skal løse. Årsagen er, at Forsvaret har udskudt at anskaffe yderligere reservedele til 2010, og at projektet derfor ikke betragtes som afsluttet. Forsvaret har ultimo 2009 oplyst, at den afsluttende statusrapport for flyet er påbegyndt. Forsvaret har oplyst, at flyet lever op til den forventede kvalitet i kontrakten, da flyet blev testet mod specifikationerne i kontrakten ved leveringen af flyet. På den baggrund vurderer Forsvaret, at flyet teknisk og operativt opfylder de kvalitative krav.

92. Også for de projekter, hvor materiellet er helt eller delvist leveret uden at være taget i brug, er der eksempler på, at Forsvaret ikke har vurderet, om materiellet svarer til de oprindelige krav.

Det gælder fx for projekterne M5-opdatering, operativt logistisk materiel, ABC-materiel og materiel til specialstyrker, der alle er helt eller delvist leveret. I sådanne tilfælde skal Forsvaret ved modtagelsen fra leverandøren vurdere kvaliteten af materiellet, men i de nævnte projekter er der ikke dokumentation for, om og hvordan det er sket.

93. Generelt er de gennemgåede projekter præget af, at der ikke har været en ensartet tilgang til, hvordan og hvornår kvaliteten af materiellet skulle opgøres under anskaffelsesforløbet.

Forsvaret har oplyst, at i takt med at Forsvaret indfører et værktøj til projektledelse for et stigende antal materielprojekter, vil Forsvaret følge op på, om projekterne lever op til kravene ved udvalgte faseovergange.

Forsvaret har udarbejdet en ny faseinddeling for materielprojekter. Ifølge denne skal Forsvaret fremover gennemføre interne kvalitetsvurderinger ved alle faseovergange i projektet, fx ved kontraktindgåelse.

Samtidig har Forsvarsministeriet oplyst, at Forsvaret fremover skal gennemføre ekstern kvalitetssikring af Forsvarets materielanskaffelser. Forsvarsministeriet er ved at udarbejde en generel model for ekstern kvalitetssikring, der bl.a. tager udgangspunkt i erfaringerne med brug af ekstern kvalitetssikring af Forsvarets forberedelse af køb af nye kampfly. Målet er bl.a., at eksterne konsulenter i udvalgte projektforsløb skal vurdere, om Forsvaret følger egne retningslinjer.

Vurdering

94. Der er meget store forskelle på, hvornår og hvordan Forsvaret har vurderet kvaliteten af materiellet. Forsvaret mangler især formelt at vurdere, om det indkøbte materiel kan bruges til at løse de opgaver, det var forudset til. Forsvaret bør prioritere løbende at følge og dokumentere, om materiellet forventes at kunne løse de planlagte opgaver.

95. Forsvaret arbejder på at indføre interne kvalitetsvurderinger ved overgangen mellem alle faser i materielprojekterne, og Forsvarsministeriet overvejer, hvordan ekstern kvalitetssikring af udvalgte materielprojekter kan gennemføres.

IV. Forsvarsministeriets grundlag for at oplyse om materielindkøb

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Forsvarsministeriet er ved at styrke grundlaget for at oplyse de bevilgende myndigheder om Forsvarets materielindkøb. Ministeriet arbejder på at sikre, at aktstykkerne fremover indeholder klarere oplysninger om tid, pris og kvalitet, og at der oplyses rettidigt om væsentlige ændringer. Indtil 2008 var ministeriets tilsyn med Forsvarets materielområde begrænset. Tilsynet er siden gradvist styrket, og Forsvarsministeriet arbejder fortsat på at forbedre dette.

96. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvarsministeriet har et tilstrækkeligt grundlag for at oplyse de bevilgende myndigheder om Forsvarets materielanskaffelser.

Forsvarsministeriet fremsender aktstykker om materielanskaffelser til Finansudvalget til godkendelse og skal løbende orientere det politiske niveau i form af forsvarsforligspartierne om status for Forsvarets materielanskaffelser. Rigsrevisionen har derfor undersøgt Forsvarsministeriets praksis for at oplyse de bevilgende myndigheder om Forsvarets materielanskaffelser og udviklingen i anskaffelser tiltrådt ved aktstykker.

Rigsrevisionen har videre undersøgt, om Forsvarsministeriet følger op på, om Forsvarets større materielanskaffelser forløber planmæssigt, herunder at den økonomiske ramme og leveringstid overholdes, og at materiellet har den aftalte kvalitet.

A. Grundlaget for oplysninger i aktstykker om større materiel

97. Efter praksis forelægger Forsvarsministeriet alle forligsaftalte materielprojekter for Finansudvalget. Der er ikke en formel beløbsgrænse for, hvilke projekter ministeriet skal forelægge. Før 2001 og igen fra 2007 har det derudover fremgået af anmærkningerne til finanslovens § 12. Forsvarsministeriet, at større materielanskaffelser til værnene, herunder nyt materiel og materiel med væsentlig betydning for Forsvaret, forelægges Finansudvalget.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet vil forelægge nye materielanskaffelser med en samlet anskaffelsessum på 50 mio. kr. eller derover for Finansudvalget ved et aktstykke. Derudover vil ministeriet som udgangspunkt forelægge alle forligsaftalte anskaffelser, selv om den samlede anskaffelsessum ikke overstiger 50 mio. kr.

Forsvarsministeriet har oplyst, at der endnu udestår et arbejde med at definere, hvilke typer af anskaffelser der ikke skal forelægges Finansudvalget. Fx forelægges genanskaffelser af forbrugt materiel og anskaffelser af rutinepræget karakter som ammunition og køretøjer ikke efter praksis.

Anmærkning til finanslovens § 12.
Forsvarsministeriet
"Større materielanskaffelser til værnene forelægges Finansudvalget. Det drejer sig om nye våbensystemer og nye våbenplatforme og andre anskaffelser, der har væsentlig betydning for forsvarrets organisation og struktur, herunder personelstruktur".

98. Forsvarets materielanskaffelser finansieres over Forsvarets driftsbevilling på finansloven (dog anskaffes skibe over 24 meter via en anlægsbevilling). Aktstykkerne udmønter de eksisterende bevillinger, og et tiltrådt aktstykke kan betragtes som de bevilgende myndigheds godkendelse af, at Forsvaret sætter den enkelte materielanskaffelse i gang.

Forsvarets større materielindkøb er traditionelt forligsaftalte. De større materielanskaffelser fremgår bl.a. af materielskiten i forsvarsforligene, der oplister det materiel, som Forsvaret planlægger at indkøbe i en forligsperiode (se boks 5). Desuden involverer Forsvarsministeriet forligskredsen i de enkelte materielanskaffelser. Fx høres forligskredsen forud for, at aktstykker forelægges Finansudvalget, og forligskredsen orienteres jævnligt om udviklingen i anskaffelserne og materielområdet.

Det betyder, at ikke bare Finansudvalget, men også forligskredsen spiller en rolle i den parlamentariske kontrol af Forsvarets materielanskaffelser.

Proces for at behandle aktstykker
Forsvarsministeriet sender indstillinger til nye aktstykker til orientering/høring i forligskredsen og Forsvarets Materielnævn, inden de sendes til Finansministeriet og efterfølgende forelægges for Finansudvalget.

BOKS 5. FORSVARSFORLIG OG FORSVARETS MATERIELANSKAFFELSER

En politisk aftale om Forsvaret har traditionelt indeholdt en materielinvesteringsplan (materielskit), der beskriver det materiel, der på forligstidspunktet er behov for at anskaffe inden for den aftalte økonomiske ramme. Materielskiten i forsvarsforliget 2005-2009 indeholdt fx anskaffelse af infanterikampkøretøjer, pansrede patruljekøretøjer, bjærgningssystemer, 3 fregatter og ét Hercules-transportfly.

Materielskiten dækker forligsperioden. I de tidligere forlig, fx 2005-2009, fremgik de enkelte materielanskaffelser med beløb og årstal. Forsvarsministeriet har oplyst, at materielanskaffelserne i forsvarsforliget 2010-2014 er oplistet uden beløb og årstal. Det er bl.a. sket af hensyn til Forsvarets forhandlingsposition over for potentielle leverandører.

De enkelte materielprojekter iværksættes efter forelæggelse af aktstykker for Finansudvalget.

Tidspunktet for at forelægge aktstykker om at anskaffe materiel

99. Praxis for at forelægge materielanskaffelser for Finansudvalget har hidtil været, at Forsvarsministeriet har forelagt projekterne tidligt i anskaffelsesforløbet for at sikre hjemmel til at planlægge projekterne og gennemføre markedsundersøgelser og udbud forud for kontraktindgåelse. Aktstykkerne har derfor haft en generel karakter og har i mange tilfælde favnet flere delprojekter. Det betyder, at Forsvarsministeriet på det tidspunkt, hvor aktstykkerne blev forelagt, i mange tilfælde ikke havde et detaljeret grundlag for at oplyse om projekternes planlagte tidsramme, forventede pris og kvalitet.

Oplysningerne i aktstykkerne for de 8 projekter i Rigsrevisionens udvidede projektgennemgang var generelt på et meget overordnet niveau, og oplysningerne var ikke klare i alle tilfælde med hensyn til tid, pris og kvalitet. Aktstykker skal indeholde nødvendige oplysninger til brug for Finansudvalget, men det beror på Forsvarsministeriets konkrete vurdering, om oplysningerne i de enkelte aktstykker er tilstrækkelige.

100. Forsvaret har efter hidtidig praksis fastlagt den økonomiske ramme for et projekt, længe før konkrete kontraktforhandlinger med leverandøren var gennemført. Det betyder, at rammen for anskaffelsen i disse tilfælde var behæftet med store usikkerheder. Det fik i nogle tilfælde konsekvenser for Forsvarets muligheder for at gennemføre projektet som forventet inden for bevillingen.

I de gennemgåede projekter er der eksempler på, at der gik op til 1 år, fra aktstykket blev tiltrådt, til Forsvaret havde underskrevet kontrakten med leverandøren. For bjærgningssystemer og inspektionsfartøjer gik der 1 år, mens der for fregatter og radarer gik op til ½ år. For inspektionsfartøjerne har Forsvaret fx måttet reducere i projektindholdet for at holde anskaffelsen af de 2 fartøjer inden for bevillingen. Årsagen var ifølge Forsvaret især stigen i priser på materialer.

Risikoen for, at et materielprojekt og en bevilling hviler på et uaktuelt grundlag, vil generelt blive større, jo tidligere i anskaffelsesforløbet Forsvarsministeriet forelægger projektet. Kort afstand mellem bevillingstidspunktet og igangsættelsen af projektet er også en vigtig forudsætning for at undgå budgetoverskridelser.

101. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil indføre en ny procedure for, hvornår aktstykker for større materielanskaffelser forelægges.

Gældende fra forsvarsforliget 2010-2014 vil Forsvarsministeriet i højere grad end tidligere have afklaret materielprojekternes tidsplan, pris og kvalitet på det tidspunkt, hvor ministeriet forelægger aktstykkerne. Fremover skal Forsvaret have forhandlet en juridisk bindende kontrakt på plads med leverandøren med forbehold for, at Finansudvalget godkender aktstykket. Forsvarsministeriet forventer, at forventet tidspunkt for operativ indsættelse, forventede drifts- og levetidsomkostninger og forventet mængde fremover vil fremgå af aktstykker for materielanskaffelser.

En eventuel senere forelæggelse af aktstykker for Finansudvalget forudsætter, at Finansministeriet og Forsvarsministeriet – forud for at nye større materielanskaffelser forelægges – samarbejder om at fastlægge, hvordan det konkret kan ske.

Afgrænsning af projektindhold i aktstykker

102. For at aktstykker kan fungere som et brugbart grundlag for den parlamentariske kontrol med de enkelte materielanskaffelser, er det vigtigt, at indholdet i aktstykkerne og rækkevidden af bevillingen er afgrænset.

103. Rigsrevisionen har fundet eksempler på, at Forsvaret ikke klart har afgrænset indholdet af de projekter, der bevilges over aktstykker. Problemstillingerne har forskellig karakter, men er alle udtryk for, at det skaber mangel på gennemsigtighed og uklarhed om, hvilket resultat der er givet bevillingsmæssig hjemmel til at opnå, når bevillingens rækkevidde ikke er afgrænset.

Den manglende afgrænsning af aktstykker giver sig fx udtryk i, at et aktstykke omfatter mange delprojekter, at flere aktstykker er med til at finansiere det samme projekt, eller at Forsvaret flytter midler mellem projekter bevilget over forskellige aktstykker.

104. Projektgennemgangen har vist, at en række aktstykker har favnet flere delprojekter defineret på et meget overordnet niveau. Det skyldes bl.a. Forsvarets praksis med at forelægge materielprojekter tidligt i anskaffelsesforløbet, hvor indholdet ikke er klart defineret. Konsekvensen er, at det er uklart, hvilke resultater Forsvaret forventer at opnå med bevillingerne. Eksempler herpå er indkøbet af materiel til specialstyrker, operativt logistisk materiel, logistisk kapacitetsopbygning og HRN3-projektet.

105. HRN3-projektet illustrerer de problemer, der følger, når indholdet af et materielprojekt ikke er tilstrækkeligt afgrænset. Forsvaret bruger HRN3-bevillingen til at købe kommunikations- og informationssystemer til hæren.

Projektet indeholder i alt 15 forskellige delprojekter, der ikke er beskrevet selvstændigt i aktstykket. Endvidere er det finansieret over flere på hinanden følgende aktstykker, hvilket betyder, at det er vanskeligt at følge ændringer i de enkelte projekter. I praksis har det været muligt for Forsvaret at bruge hele eller dele af projekterne som buffer for andre projekter med den konsekvens, at oprindeligt planlagte projekter ikke er gennemført.

Et af delprojekterne i HRN3-projektet er udviklingen af it-systemet DACCIS, der blev opgivet og afsluttet før levering, fordi det ikke levede op til de opstillede kvalitetskrav. DACCIS var en videreudvikling af et projekt finansieret ved 2 tidligere aktstykker fra henholdsvis 1996 og 2000. HRN3-projektet starter dermed i ét aktstykke og fortsætter videre i andre aktstykker. Det betyder bl.a., at det er uklart, hvilke udgifter der er forbundet med det samlede projekt.

Konsekvensen kan – som i DACCIS-projektet – være, at enkeltprojekter kan overskride de oprindelige forudsætninger, fx de beløbs- og tidsmæssige rammer, uden at Finansudvalget nødvendigvis gøres opmærksom på dette, da aktiviteter, der burde være afholdt over et aktstykke, blot "overtages" på et andet aktstykke.

Inddragelse af de bevilgende myndigheder ved væsentlige ændringer

106. Det beror på en konkret vurdering, om materielprojekterne i de enkelte aktstykker har ændret sig så væsentligt, at der er behov for at søge Finansudvalget om fornyet hjemmel ved et nyt aktstykke. For materielprojekter gælder der fx ingen særlige forelæggelsesgrænser i budgetvejledningen, som det er tilfældet ved it- og bygge-/anlægsprojekter.

Forsvarsministeriet har haft praksis for især at orientere forsvarsforligskredsen om ændringer i materielprojekterne.

107. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet siden 2004 har oplyst Finansudvalget om ændrede forudsætninger eller andre væsentlige forhold i 3 tilfælde. Ingen af de 3 tilfælde, hvor Finansudvalget blev orienteret efterfølgende, vedrører projekter som fx Tårnfalken og EH-101 helikopterne, hvor Forsvaret har konstateret problemer med kvaliteten af materiellet.

Dertil kommer dog, at Forsvarsministeriet i forbindelse med både infanterikampkøretøjer og fregatter har søgt om fornyet hjemmel, da projekterne ikke kunne holdes inden for de eksisterende bevillinger.

108. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke tidligere har haft for vane at oplyse Finansudvalget om væsentlige ændringer i forhold til forudsætningerne i aktstykkerne, og at der derfor kan peges på projekter, hvor ministeriet burde have inddraget Finansudvalget. Ministeriet er blevet mere bevidst om vigtigheden af at følge implementeringen af aktstykker, og ministeriet vil fremover i højere grad oplyse Finansudvalget om eventuelle afvigelser mv. Ministeriet vil som følge af den erkendelse ændre praksis og vil fremadrettet i højere grad løbende inddrage Finansudvalget.

Ministeriet har oplyst, at det for fremtiden vil inddrage Finansudvalget, hvis der sker væsentlige ændringer i anskaffelsernes økonomi, målopfyldelse eller fremdrift/leveringstid. Overskrides den økonomiske ramme med mere end 10 % eller mere end 100 mio. kr., udløser det et fornyet aktstykke til Finansudvalget, hvis ikke Forsvaret forinden har været i stand til at tilpasse projektet.

109. Forsvarsministeriet har videre oplyst, at ministeriet i forbindelse med en kommende evaluering af tilsynet primo 2010 mere konkret vil overveje, hvordan og hvornår ministeriet vil inddrage Finansudvalget.

Ministeriet har oplyst, at det vil orientere forligskredsen og eventuelt inddrage Finansudvalget, hvis en materielanskaffelse ikke opfylder forventninger til antal, type og kvalitet, hvis forsinkelser kan/vil få konsekvens for Forsvarets opgaveløsning, eller hvis anskaffelsen ikke kan gennemføres inden for den ved aktstykket godkendte økonomiske ramme.

Vurdering

110. Forsvarsministeriets oplysninger om tid, pris og kvalitet i aktstykkerne til Finansudvalget har generelt været på et meget overordnet niveau.

111. Forsvaret har efter hidtidig praksis fastlagt den økonomiske ramme for projekterne, længe før konkrete forhandlinger med leverandørerne blev gennemført. Grundlaget for at forelægge projektets økonomiske ramme for Finansudvalget har derfor været behæftet med usikkerheder, der har vist sig at få konsekvenser for, om Forsvaret har kunnet gennemføre projektet som forventet inden for bevillingen. Typisk er konsekvensen, at Forsvaret må tilpasse projektindholdet.

Grænser for at forelægge it- og bygge-/anlægsprojekter

Ifølge budgetvejledningen forelægges it-projekter for Finansudvalget, hvis udgifterne udgør 50 mio. kr. eller derover. Væsentlige ændringer forelægges, fx hvis udgifterne forøges med 10 % eller derover eller med 10 mio. kr.

Bygge- og anlægsprojekter forelægges, hvis investeringen udgør 50 mio. kr. eller derover. Investeringer i anlægsaktiver med en levetid på 10 år og derover forelægges, hvis de har en værdi på 25 mio. kr. eller derover. Ændringer i igangværende projekter forelægges, hvis ændringen udgør min. 10 % af projektets totaludgift og min. 5 mio. kr.

112. Forsvarsministeriet arbejder på at sikre, at aktstykkerne fremover indeholder klarere oplysninger om tid, pris og kvalitet. Forsvarsministeriet overvejer fx at forelægge aktstykker på et senere tidspunkt, hvor oplysningerne om materielprojekternes tidsplan, pris og kvalitet vil være forbundet med mindre usikkerhed. Finansministeriet og Forsvarsministeriet bør samarbejde om at fastlægge, hvordan en senere forelæggelse for Finansudvalget eventuelt kan ske. Det bør ske, inden nye større materielanskaffelser forelægges Finansudvalget.

113. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af aktstykkerne om større forsvarsmateriel konstateret, at der er eksempler på, at indholdet af materielprojekterne ikke er tilstrækkeligt afgrænset, og at det ikke er klart, hvilke resultater Forsvaret forventer at opnå med en bevilling. Problemerne opstår bl.a., når Forsvaret ikke klart definerer de delprojekter, der indgår i en bevilling. I ét tilfælde fortsætter et projekt over flere aktstykker, og Forsvaret har i projektet flyttet midler og projektindhold mellem aktstykkerne.

114. Forsvarsministeriet forelægger større materielanskaffelser for Finansudvalget, men har efter praksis sjældent inddraget Finansudvalget ved væsentlige ændringer i forhold til forudsætningerne i aktstykkerne. Fx har ministeriet siden 2004 kun oplyst Finansudvalget om ændringer i 3 tilfælde, til trods for at der er andre eksempler på materielanskaffelser, hvor kvalitet eller indhold er ændret væsentligt efter bevillingen. Ministeriet har især haft fokus på løbende at orientere forsvarsforligskredsen. Forsvarsministeriet bør sikre, at de bevilgende myndigheder oplyses rettidigt om væsentlige ændringer.

115. Forsvarsministeriet vil fremover inddrage Finansudvalget, hvis der sker væsentlige ændringer i anskaffelsernes tid, pris og kvalitet.

B. Forsvarsministeriets opfølgning på større materiel

116. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet følger status for Forsvarets materielanskaffelser, og at ministeriet hvert kvartal skal orientere forligskredsen og formanden for Forsvarsudvalget om status. Såfremt anskaffelser giver anledning til væsentlige ændringer vedrørende økonomi, målopfyldelse og/eller fremdrift/leveringstid, vil ministeriet endvidere forelægge sagen for Finansudvalget.

117. Forsvarsministeriet besluttede primo 2008 at styrke ministeriets tilsyn inden for materielområdet på grund af tidligere og aktuelle problemer med Forsvarets materielanskaffelser og materieldrift, herunder fordyrelser, forsinkelser og anskaffelser, der ikke levede op til den opgaveløsning, som de var tiltænkt.

118. Forsvarsministeriet havde indtil 2008 ikke en formaliseret og systematiseret strategi for ministeriets tilsyn på materielanskaffelsesområdet. Tilsynet på materielanskaffelsesområdet blev indtil 2008 varetaget af én medarbejder. Ministeriet har i forbindelse med det styrkede tilsyn opnormeret området til 4 medarbejdere.

119. Som grundlag for det styrkede tilsyn har ministeriet i 2008 udarbejdet en ny strategi. Den indebærer bl.a. følgende tiltag:

- Ministeriet modtager fremover hvert kvartal en statusrapport fra Forsvaret vedrørende Forsvarets materielanskaffelser.
- Ministeriet skal fremover hvert kvartal modtage statusrapporter fra Forsvaret vedrørende Forsvarets materieldriftsprojekter.
- Ministeriet har pålagt Forsvaret at gennemføre ekstern kvalitetssikring af større materielprojekter.

Forsvarsministeriet har som grundlag for disse 3 tiltag udarbejdet 3 direktiver, der gælder fra marts 2009.

120. Ministeriet har oplyst, at Forsvarsministeriets tilsyn på materielområdet skal evalueres primo 2010.

Grundlaget for Forsvarsministeriets tilsyn med materielområdet

121. For at følge op på udviklingen i Forsvarets materielanskaffelser deltager Forsvarsministeriet i forskellige mødefora under ministeriets ressource, hvor spørgsmål omkring materielanskaffelserne drøftes. Derudover baserer Forsvarsministeriets tilsyn på materielområdet sig fremover også på de kvartalsvise statusrapporter fra Forsvaret.

122. Ministeriet har modtaget statusrapporter for materielanskaffelser siden 2008. Forsvarets Materieltjeneste sender en statusrapport til Forsvarskommandoen, og Forsvarskommandoen sender på baggrund af denne en samlet vurdering til Forsvarsministeriet. Forsvarskommandoen vurderer, om materielanskaffelserne forløber tilfredsstillende, om eventuelle korrigerende tiltag er tilstrækkelige, eller om der er behov for yderligere tiltag.

Statusrapporterne er baseret på oplysninger fra Forsvarets Materieltjeneste om udvalgte projekter. Rapporterne oplyser for hvert projekt om styringsmæssige forhold som økonomi, målopfyldelse, fremdrift, personelressurser, risici og eksterne forhold. På den baggrund vurderer Forsvaret projektets samlede status med en kort tekst og farverne rød, gul eller grøn.

123. Rigsrevisionen har gennemgået statusrapporterne. Gennemgangen viser, at Forsvaret endnu ikke har en ensartet tilgang til at udfylde oplysningerne, og at indholdet af statusvurderingerne varierer.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet med evalueringen af tilsynet primo 2010 vil vurdere mulighederne for at gøre kriterierne for rapporteringen mere konkrete og ensrettede, så alle projekter vurderes på et ensartet grundlag.

124. Forsvarsministeriet har oplyst, at de kvartalsvise statusrapporter fra Forsvaret endnu ikke helt lever op til de krav og forventninger, ministeriet har til rapporterne. Fx har ministeriet efterspurgt en mere aktiv stillingtagen til de fremsendte oplysninger fra Forsvarskommandoen.

125. Ud over tilsynet med materielanskaffelserne skal Forsvarsministeriet også føre tilsyn med materieldriftsprojekter, altså Forsvarets drift af det materiel, der allerede er anskaffet. Derfor skal Forsvaret fremover vurdere udvalgte materieldriftsprojekter i statusrapporterne.

Vurdering

126. Forsvarsministeriet har siden 2008 gradvist styrket tilsynet med Forsvarets materielanskaffelser og materieldrift og arbejder fortsat på at forbedre dette. Fx opfylder Forsvarets statusrapporter, som ministeriet bruger i tilsynet, endnu ikke ministeriets krav. Ministeriet gennemfører primo 2010 en evaluering af tilsynet, hvor ministeriet bl.a. vil vurdere mulighederne for at gøre kriterierne for rapporteringen mere konkrete og ensrettede, så alle projekter vurderes på et ensartet grundlag.

Rigsrevisionen, den 3. februar 2010

Kirsten Leth-Nissen
fg.

/Bjørn Olsen

Status

Grøn angiver, at projektet forløber som planlagt eller i henhold til godkendte ændringer af planen.

Gul angiver, at projektet ikke forudses at kunne gennemføres som planlagt. Forsvaret skal analysere risici og anbefale eller iværksætte forebyggende handlinger.

Rød angiver, at projektet ikke afvikles efter planen. Projektets risici har udviklet sig til et problem i forbindelse med projektafviklingen, og Forsvaret skal udarbejde og iværksætte forslag til korrigerende handlinger.

Bilag 1. Oversigt over materielprojekter i undersøgelsen

Projekt navn	Indhold	Forlig	Bevilling (Mio. kr.)	Værn
8 projekter i den udvidede projektgennemgang:				
Inspektionsfartøjer	2 inspektionsfartøjer af KNUD RASMUSSEN-klassen til at løse opgaver i primært det nord-atlantiske område som erstatning for andre fartøjer. Inspektionsfartøjerne skal bl.a. bruges til overvågning og suverænitetshævdelse, fiskeri-inspektion og redningsopgaver.	2000-2004	507	Søværnet
Fregatter	3 fartøjer af IVER HUITFELDT-klassen. Fregatterne kan løse både nationale og internationale opgaver, fx til at håndhæve sejlads- og flyveforbudszoner, yde ildstøtte til landoperationer, eskortere flådestyrker og beskytte civil skibsfart. Kan desuden bruges til ikke-militære opgaver.	2005-2009	4.293	Søværnet
Infanterikampkøretøjer	Pansret køretøj. Mellemtung mellem en pansret mandskabsvogn og en kampvogn. Køretøjet har den pansrede mandskabsvogns transportkapacitet og personelbeskyttelse samt kampvognens pansring og mulighed for at skyde.	2005-2009	1.675	Hæren
Bjærgningssystemer	Køretøjer til bjærgning af kampvogne og andre køretøjer, fx infanterikampkøretøjer.	2005-2009	408	Hæren
HRN3 (kommunikations- og informations-systemer)	Flere kommunikations- og informationssystemer til netværksbaserede operationer. Integrerer bl.a. våben, kommandocentraler og fremskudte poster i et trådløst netværk. Fx skal et it-system baseret på GPS give Forsvaret et bedre situationsoverblik i internationale operationer via netværk i hærens køretøjer.	2005-2009	813	Hæren
Mobile radarer	2 mobile langtrækkende varslingsradarer til erstatning for radarer ved Møltbjerg og Skrydstrup. Kan bruges til at overvåge dansk luftrum og også anvendes til kontrol og varslings i internationale operationer.	2000-2004	463	Flyvevåbnet
Hercules-transportfly	Ét transportfly af typen C-130J-30 Hercules til taktisk gods- og passagertransport (flyvevåbnets 4. Hercules-transportfly).	2000-2004	525	Flyvevåbnet
M5-opdatering af F-16 fly	Opdatering af software og hardware i F-16 kampflyene (del af et løbende opdateringsprogram for de danske F-16 fly).	2005-2009	311	Flyvevåbnet

Projektnavn	Indhold	Forlig	Bevilling (Mio. kr.)	Værn
10 projekter selvangivet af Forsvaret:				
Pansrede patruljekøretøjer (EAGLE)	Let pansret køretøj til bl.a. patruljeopgaver i internationale operationer.	2005-2009	325	Hæren
Materiel til specialstyrker	Udstyr til specialstyrkerne. Mange typer af materiel, bl.a. personlig udrustning, navigations- og overvågningsudstyr, kommunikations- og informationssystemer, indsatskøretøjer og indsatsfartøjer.	2005-2009	350	Hæren
Spejderkøretøjer (PIRANHA)	Hjuldrevet, pansret mandskabsvogn.	2000-2004	496	Hæren
Udstyr til data-transmission	Bl.a. Link 16 til Forsvarets transportfly. Link 16 er et system til udveksling af data mellem forskellige enheder, fx mellem fly og styrker på jorden.	2005-2009	222	Flyvevåbnet
Selvbeskyttelse til luftfartøjer	Udstyr, så Forsvarets fly og helikoptere kan beskytte sig selv mod trusler som jord til luft-missiler. Omfatter bl.a. opgradering af en jammer, der forstyrrer elektroniske signaler, og udstyr til beskyttelse mod infrarøde og radarbase-rede trusler.	2005-2009	296	Flyvevåbnet
M6-opdatering af F-16 fly	Opdatering af software i F-16 kampflyene (del af et løbende opdateringsprogram for de danske F-16 fly).	Forsvarets budget til materieldrift	136	Flyvevåbnet
Opdatering af F-16 trænere	Opdatering af F-16 trænere (flysimulatorer) som følge af, at F-16 kampflyene er blevet opdateret.	Forsvarets budget til materieldrift	227	Flyvevåbnet
Operativt logistisk materiel	Logistisk støtteudstyr, bl.a. pansrede ambulancer og lastbiler.	2005-2009	787	Værnsfælles
Logistisk kapacitetsopbygning	Indkøb af flere typer udstyr, der skal styrke Forsvarets muligheder for at deltage i internationale operationer, bl.a. lejmateriel, kommunikationsmateriel, trykkammerudstyr, træningsfaciliteter og digitale kort.	2005-2009	633	Værnsfælles
ABC-materiel	Udstyr til at styrke Forsvarets ABC-kapacitet (Atomic, Biological og Chemical), dvs. evne til at imødegå atomare, biologiske og kemiske trusler. Projektet omfatter udstyr til varsling, sporing, beskyttelse og rensning.	2005-2009	166	Værnsfælles