

5/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om Forsvarets procedurer for anskaf- felse af større materiel



Beretning om Forsvarets procedurer for anskaf- felse 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 2013

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 april 2014.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

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 2245-3008
ISBN 978-87-7434-421-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FORSVARETS PROCEDURER FOR ANSKAFFELSE AF STØRRE MATERIEL

Forsvaret indkøber i 2013 materiel for et samlet beløb på ca. 6,5 mia. kr., hvoraf en del er relativt uproblematisk løbende indkøb af standardvarer. En anden del er større materielanskaffelser, som er aftalt ved forsvarsforlig eller bevilget ved aktstykke, og som har en bevilling på over 100 mio. kr. Forsvarets anskaffelse af større materiel beløber sig til ca. 3 mia. kr. om året i forligningsperioden 2010-2014.

Anskaffelse af større materiel har gennem en årrække voldt Forsvaret problemer. Det fremgår af de 7 beretninger, som Statsrevisorerne har afgivet om Forsvarets materielanskaffelser de seneste 10 år.

Statsrevisorerne finder det positivt, at Forsvaret fortsat arbejder med at forbedre anskaffelsesfunktionen. Initiativerne omfatter bl.a. departementets resultatkontrakt med Forsvarskommandoen, kvartalsvis statusrapportering til departementet, anvendelse af nye projektstyringsværktøjer, herunder anvendelse af projektledelsesmodellen PRINCE2, og forsøg med anvendelse af businesscases.

Statsrevisorerne konstaterer dog, at der fortsat er problemer med at professionalisere anskaffelse af materiel til rette tid, pris og kvalitet og problemer med at rapportere til Forsvarsministeriet og at sikre kvaliteten af oplysninger i aktstykker til Finansudvalget.

Statsrevisorerne finder, at Forsvarets fremskridt og indsats på området for anskaffelse af større materiel ikke er helt tilfredsstillende.

Statsrevisorerne peger på, at der fortsat er problemer med:

- At sikre kvaliteten af oplysningerne til de bevilgende myndigheder – fx er Thetis-projektet til modernisering af inspektionsskibene forlænget 4 år.
- At udarbejde materielstatusrapporteringer til departementet.
- At færdiggøre projektstyringsværktøjer til materielanskaffelser – og med at anvende disse værktøjer aktivt og konsekvent.
- At udarbejde projektafslutningsrapporter. Endvidere bør Forsvaret overveje at udarbejde gevinstrealiseringsrapporter, der kan dokumentere anskaffelsernes indflydelse på Forsvarets evne til at løse sine opgaver.

Statsrevisorerne,
den 19. december 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Magnus Heunicke*



Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets procedurer for anskaf- felse af større materiel

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	3
	A. Baggrund	3
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	4
III.	Forsvarets anskaffelse af større materiel.....	7
	A. Departementets og Forsvarskommandoens styring af og tilsyn med større materielanskaffelser	8
	B. Grundlaget for oplysninger i aktstykker om anskaffelser af større materiel	11
	C. Forsvarets projektstyring.....	13
	D. Anvendelse af projektstyringsværktøjer	14
	E. Status for de 4 udvalgte anskaffelsesprojekter	17
IV.	Opfølgning på afsluttede materielanskaffelser.....	21
	A. Forsvarets opfølgning på materielanskaffelser	21
	Bilag 1. Forsvarets initiativer vedrørende projektstyring	25
	Bilag 2. Ordliste	26

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Svend Aage Jensby: november 2001 - april 2004

Søren Gade: april 2004 - februar 2010

Gitte Lillelund Bech: februar 2010 - oktober 2011

Nick Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Nicolai Wammen: august 2013 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel. Rigsrevisionen afgav i februar 2010 beretning nr. 6/2009 om Forsvarets indkøb af større materiel. Beretningen påpegede – i lighed med flere tidligere beretninger – problemer vedrørende Forsvarets indkøb af større materiel, der bl.a. blev væsentligt fordyret, forsinket og kvalitetsmæssigt forringet.

Forsvarsministeriet har siden 2010 taget flere initiativer for at forbedre anskaffelsesprocessen vedrørende større materiel. Initiativerne omfatter et skærpet tilsyn med og overblik over materielprojekterne og et skærpet fokus på projektstyring, hvor Forsvaret bl.a. er begyndt at anvende projektstyringsværktøjerne fra PRINCE2. Af notat til Statsrevisorerne af 7. maj 2010 om Forsvarets indkøb af større materiel fremgik det, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på området. Rigsrevisionen har derfor igangsat undersøgelsen på eget initiativ i marts 2013.

PRINCE2 står for "PRojects IN Controlled Environments", version 2. PRINCE2 er en struktureret projektledelsesmetode, der er udviklet i den britiske regeringsadministrations "Office of Government Commerce".

2. Undersøgelsens formål er at vurdere, om Forsvarsministeriet siden 2010 har styrket gennemførelsen af større materielanskaffelser. Dette har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Forsvarsministeriet forbedret anskaffelsesprocessen?
- Har Forsvaret etableret procedurer for at følge op på materielanskaffelser efter leveringen?

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Forsvarsministeriet har siden 2010 arbejdet på at styrke procedureerne for anskaffelse af større materiel. Særligt har Forsvaret taget et omfattende projektstyringsværktøj for materielanskaffelser i brug. Herudover har ministeriet udbygget de kvartalsvise materielstatusrapporteringer fra Forsvarskommandoen, der indgår som et centralt led i Forsvarsministeriets departements tilsyn med området, ligesom der i departementets resultatkontrakt med Forsvarskommandoen er opstillet resultatkrav vedrørende større materielanskaffelser. Endelig har ministeriet arbejdet på at reducere usikkerheden i de aktstykker, der forelægges for finansudvalget.

Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at der fortsat er behov for at styrke gennemførelsen af større materielanskaffelser.

Forsvarsministeriet iværksatte udviklingen af projektstyringsværktøjet som en reaktion på tidligere tiders problemer med materielanskaffelser. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at enkelte og vigtige dele af værktøjet endnu ikke er færdigudviklet. Herudover finder Rigsrevisionen, at Forsvaret med fordel kan udarbejde retningslinjer for en samlet evaluering af de enkelte anskaffelsesprojekter, efter at disse er taget i drift. Forsvarsministeriet vil overveje, om en gevinstrealiseringsrapport skal implementeres som en del af et projektforløb. Rigsrevisionens gennemgang af 4 uafsluttede materielanskaffelsesprojekter har desuden vist, at projektstyringsværktøjet ikke konsekvent er anvendt i projekterne. Rigsrevisionen finder, at Forsvaret bør sikre, at projektstyringsværktøjet anvendes aktivt og konsekvent i organisationen.

De kvartalsvise materielstatusrapporteringer er et centralt element i Forsvarsministeriets departements tilsyn med Forsvarets materielanskaffelser. Rigsrevisionen finder, at der fortsat er behov for, at de kvartalsvise materielstatusrapporteringer forbedres. Retningslinjerne for materielstatusrapporteringerne bør således præciseres, ligesom der er behov for en strammere praksis i forhold til rapporteringerne.

Forsvarsministeriet har iværksat en række tiltag for at reducere usikkerheden i oplysningerne om materielanskaffelser i aktstykker. Ministeriet har valgt, at tidspunktet for, hvornår aktstykker forelægges for finansudvalget, skal vurderes i hvert enkelt tilfælde i forhold til det enkelte materielanskaffelsesprojekt. Rigsrevisionen finder, at det bør tydeliggøres, at der er en vis usikkerhed forbundet med projektets tid, pris og kvalitet i de tilfælde, hvor aktstykket forelægges for finansudvalget, inden der er afholdt udbud. Rigsrevisionen finder endvidere, at ministeriet bør redegøre for projekternes totalomkostninger i aktstykkernes sagsfremstilling.

Rigsrevisionens gennemgang af de 4 projekter har vist, at alle projekterne på nuværende tidspunkt overholder den fastsatte pris, men for ét projekt er der sket en mindre reduktion i kvalitet (omfang), og et andet projekt forventes at blive 4 år forsinket.

***Tid** vedrører levering og ibrugtagning inden for den planlagte tidsfrist.*

***Pris** vedrører anskaffelsesprisen i forhold til budgettet.*

***Kvalitet** vedrører materiellets evne til at opfylde forudsatte behov, fx funktionalitet, driftssikkerhed og antal enheder.*

II. Indledning

A. Baggrund

3. Denne beretning handler om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel.

4. Anskaffelse af materiel omfatter bl.a. våben, våbensystemer, ammunition, skibe, fly, kampvogne, kommunikationsudstyr, feltrationer og uniformer. Mange af disse anskaffelser kan være relativt uproblematisk at gennemføre, da der typisk er tale om standardvarer, som Forsvaret løbende indkøber. Anderledes forholder det sig med Forsvarets anskaffelse af større materielgenstande og -systemer. Disse anskaffelser er ofte komplicerede og indebærer betydelige risici for, at budgetter overskrides, og at projekter bliver forsinkede. Der er tale om anskaffelser, som kræver en tæt styring med fokus på bl.a. planlægning, analyse-ring af behov, muligheder og økonomi, udarbejdelse af kravspecifikationer samt leverandørstyring. Hertil kommer, at det er anskaffelser, der foretages med langt lavere frekvens end Forsvarets driftsindkøb. Forsvarets indkøb beløber sig samlet til ca. 6,5 mia. kr. om året ud af en samlet bevilling på 23,1 mia. kr. i 2013.

5. Rigsrevisionen afgav i februar 2010 beretning nr. 6/2009 om Forsvarets indkøb af større materiel. Beretningen viste bl.a. en række problemer vedrørende indkøb af fx pansrede køretøjer (PIRANHA), fregatter og infanterikampkøretøjer. Der var således eksempler på større materielanskaffelser, som blev væsentligt dyrere, forsinkede og kvalitetsmæssigt forringede. Forsvarets større materielanskaffelser er ud over i ovennævnte beretning også behandlet i en række andre af Rigsrevisionens beretninger, som fremgår af boks 1.

BOKS 1. RIGSREVISIONENS BERETNINGER OM STØRRE MATERIELANSKAFSELSE I FORSVARET I PERIODEN 2000-2013

2012: Forsvarets EH-101 helikoptere (II)
2011: Modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører
2010: Forsvarets indkøb af større materiel
2009: Beslutningsgrundlaget for et eventuelt køb af nye kampfly
2008: Forsvarets EH-101 helikoptere
2006: Forsvarets anskaffelse og afvikling af Tårnfalken.

Forsvarets større materielanskaffelser dækker over anskaffelser, der har en samlet bevilling på 100 mio. kr. eller derover, og som er aftalt ved de politiske forsvarsforlig eller bevilget ved aktstykke.

Derudover vil en materielanskaffelse også blive kategoriseret som en større materielanskaffelse, hvis Forsvaret vurderer, at anskaffelsen har en særlig interesse eller er særlig risikofyldt.

6. Valget af Forsvarets større materielanskaffelser besluttet ofte på baggrund af en politisk proces – hovedsageligt de politiske aftaler om forsvarsområdet. Hvert forsvarsforlig angiver de overordnede retningslinjer for Forsvarets materielanskaffelser i forligsperioden, som i nogle tilfælde kan være konkret specificerede, fx fregatprojektet. I andre tilfælde kan det være tilkendegivelser om, at fx Forsvarets radio- og kommunikationsmateriel skal opdateres og moderniseres.

*I Danmark er der tradition for, at Forsvarets udvikling styres af flerårige politiske aftaler – **forsvarsforlig**. Disse anviser mål og rammer for udviklingen af Forsvaret, ligesom forligene fastsætter den økonomiske ramme for Forsvaret. I forsvarsforligene fastsættes også rammerne for periodens større materielanskaffelser.*

Seneste forsvarsforlig gælder for perioden 2013-2017. Aftalen træder i stedet for aftalen for perioden 2010-2014.

7. Det er Forsvarskommandoen, der er ansvarlig for at anskaffe og vedligeholde materiel. Konkret er dette arbejde samlet i Forsvarets Materieltjeneste, der som underliggende myndighed står for at anskaffe, drifte og vedligeholde Forsvarets materiel. Samlet administrerer Forsvarets Materieltjeneste ca. 150 projekter medio 2013, hvoraf knap $\frac{1}{3}$ vedrører anskaffelse af større materiel. De resterende projekter vedrører drift af allerede eksisterende og fungerende materiel, som er taget i brug af Forsvarets operative enheder. For forligsperioden 2010-2014 udgør disponerings- og betalingsrammen for materielanskaffelser ca. 3 mia. kr. pr. år.

8. Forsvarsministeriet har siden 2010 taget flere initiativer for at forbedre anskaffelsesprocessen vedrørende større materiel. Initiativerne omfatter et skærpet tilsyn med og overblik over materielprojekterne og et skærpet fokus på projektstyring, hvor Forsvaret bl.a. har besluttet at anvende projektstyringsværktøjerne fra PRINCE2. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i denne model og undersøgt brugen af den i udvalgte projekter. Et andet initiativ er, at Forsvaret har iværksat en ny model for løbende økonomifølgninger på alle materielanskaffelsesprojekter.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

9. Undersøgelsens formål er at vurdere, om Forsvarsministeriet siden 2010 har styrket gennemførelsen af større materielanskaffelser. Dette har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Forsvarsministeriet forbedret anskaffelsesprocessen?
- Har Forsvaret etableret procedurer for at følge op på materielanskaffelser efter leveringen?

Afgrænsning og metode

10. Forsvarskommandoen og Forsvarets Materieltjeneste har iværksat 17 større materielanskaffelser, siden de ændrede anskaffelsesprocedurer blev iværksat i 2010, og brugen af de nye projektstyringsværktøjer blev påbegyndt.

11. Rigsrevisionen har ud af disse 17 materielanskaffelser udvalgt 4 ud fra kriterierne om, at de dels skulle repræsentere alle 3 værn, dels skulle være projekter, der var kommet længst muligt i anskaffelsesprocessen. For nogle af de 17 anskaffelsesprojekter var der fx endnu ikke underskrevet kontrakt, da Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen. Disse projekter indgår derfor ikke. Rigsrevisionen har ligeledes fravalgt haste- og fællesanskaffelser med andre lande, da disse ikke følger Forsvarets nye anskaffelsesprocedurer. På den baggrund har Rigsrevisionen udvalgt og gennemgået de 4 projekter, som fremgår af boks 2.

BOKS 2. ANSKAFFELSESPROJEKTER, SOM RIGSREVISIONEN HAR GENNEMGÅET

Mini-UAS: Et system til at anvende små ubemandede fly. Der er leveret 16 mini-UAS'er, og disse er taget i brug i august 2013 (samlet budget: ca. 55 mio. kr.).

Advanced Targeting Pod's (ATP): Udstyr til målerkendelse, målidentifikation, måludpegning og våbenaflevering til F16-flyene. Kontrakten er indgået, og ATP'erne forventes at være leveret i november 2013 (samlet budget: 225 mio. kr.).

Personal Role Radio (PRR): En mindre radio til soldater til at kommunikere over kortere afstande. De første 3.500 ud af 5.000 radioer er leveret og taget i brug (samlet budget: 97 mio. kr.).

THETIS-klassemens kapacitetsvidereførelse: En gruppe på 4 inspektionsskibe, der skal moderniseres. Hovedparten af kontrakterne er indgået, men arbejdet er ikke påbegyndt (samlet budget: fortroligt).

12. Undersøgelsens første spørgsmål om, hvorvidt Forsvarsministeriet har forbedret anskaffelsesprocessen vedrørende større materiel, er besvaret ved en gennemgang af de 4 anskaffelsesprojekter for at vurdere projekterne i forhold til tid, pris og kvalitet – dvs. om materiellet på nuværende tidspunkt skønnes at kunne fås til tiden, til prisen og i rette kvalitet. Derudover har gennemgangen af projekterne også haft til formål at belyse Forsvarets arbejde med at færdigudvikle og benytte de ændrede projektstyringsværktøjer. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået Forsvarsministeriets departements (herefter departementet) og Forsvarskommandoens tilsyn med fokus på resultatkontrakten og materielstatusrapportering samt processen omkring forelægning af aktstykker for finansudvalget.

Det har ikke været et formål at belyse, hvordan Forsvaret prioriterer og styrer den samlede økonomi på materielområdet. Undersøgelsen omfatter heller ikke, hvordan Forsvaret efterlever gældende lovgivning, udbudsregler mv.

13. Undersøgelsens andet spørgsmål omfatter en undersøgelse af Forsvarets procedurer for at følge op på større materielanskaffelser, efter at disse er taget i drift. Rigsrevisionen har i denne del af undersøgelsen inddraget 5 ældre materielanskaffelser, som har været i drift i en årrække, men som ikke er anskaffet efter PRINCE2-principperne.

14. De risici, der er forbundet med større materielanskaffelser, er generelt knyttet til:

- Tid (Bliver materiellet leveret og taget i brug inden for den planlagte tidsfrist?).
- Pris (Svarer prisen for materiellet, herunder levetidsomkostningerne, til det planlagte i budget?).
- Kvalitet (Vil det anskaffede materiel leve op til de oprindeligt opstillede kvalitetskrav mv.?).

I denne beretning forstås kvalitet som egenskaber ved materiellet, der betinger dets evne til at opfylde de forudsatte krav, fx driftssikkerhed, funktionalitet og mængde. Definitionen omfatter desuden, om materiellet vil fungere efter ibrugtagning.

15. Undersøgelsen indeholder desuden en opfølgning på de områder, der blev konstateret i beretningen om Forsvarets indkøb af større materiel, og som fremgår af pkt. 10 i Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 7. maj 2010. Opfølgningspunkterne, og hvor i beretningen de behandles, fremgår af følgende oversigt:

Opfølgningspunkt fra notat	
Forsvarets Materieltjenestes arbejde med at færdigudvikle og bruge de nye projektværktøjer, der skal medvirke til at forbedre og professionalisere materielindkøbet.	Kap. III.C. Forsvarets projektstyring Kap. III.D. Anvendelse af projektstyringsværktøjer Bilag 1. Forsvarets initiativer vedrørende projektstyring
Forsvarets arbejde med at sikre, at større materiel anskaffes til den rette tid, pris og kvalitet.	Kap. III.C. Forsvarets projektstyring Kap. III.D. Anvendelse af projektstyringsværktøjer Bilag 1. Forsvarets initiativer vedrørende projektstyring
Forsvarsministeriets arbejde med at reducere usikkerheden i oplysningerne til de bevilgende myndigheder om indkøbenes pris, leveringstid og kvalitet samt ministeriets arbejde med at sikre, at de bevilgende myndigheder oplyses rettidigt om væsentlige ændringer i materielprojekter.	Kap. III.B. Grundlaget for oplysninger i aktstykker om anskaffelser af større materiel
Forsvarets statusrapporter til Forsvarsministeriet til brug for ministeriets tilsyn.	Kap. III.A. Departementets og Forsvarskommandoens styring af og tilsyn med større materielanskaffelser

Undersøgelsen omfatter primært perioden efter 2010. Nogle af de omtalte materielanskaffelsesprojekter er dog ældre.

16. Rigsrevisionen har baseret gennemgangen af materielprojekterne på projektmateriale og interviews med departementet, Forsvarskommandoen og Forsvarets Materieltjeneste.

17. Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

18. Bilag 1 indeholder en oversigt over Forsvarets initiativer vedrørende projektstyring. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Forsvarets anskaffelse af større materiel

Forsvaret har igennem de senere år styrket området for større materielanskaffelser. Rigsrevisionen vurderer dog, at der fortsat er behov for at udvikle styringsgrundlaget og mere konsekvent gøre brug af det.

Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen har det overordnede ansvar for materielanskaffelser. Rigsrevisionen finder det positivt, at der indgår aktivitets- og outputkrav vedrørende materielanskaffelser i departementets resultatkontrakt med Forsvarskommandoen. Departementet bør overveje at supplere disse resultatkrav med egentlige gevinstrealiseringsmål.

Forsvarskommandoen tager del i den overordnede planlægning og gennemførelse af materielprojekterne. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Forsvarskommandoen i overensstemmelse med de fastsatte retningslinjer har godkendt de undersøgte projekter i forbindelse med bl.a. start, udbud og kontraktindgåelse. De kvartalsvise materielstatusrapporteringer, der udgør en del af styringsgrundlaget, er udbygget siden 2010. Rigsrevisionen finder dog, at Forsvarsministeriet bør præcisere retningslinjerne og sikre en strammere praksis vedrørende materielstatusrapporterne.

Forsvarsministeriet har oplyst, at en reduktion af usikkerheden i oplysningerne i aktstykker opnås ved projektforbredende tiltag og ved at gennemføre udbud af projekterne før aktstykkeindstillingen. Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at knap halvdelen af aktstykkerne fra 2011 og 2012 er forelagt, inden udbudsrunderen er gennemført. Rigsrevisionen finder, at ministeriet ved aktstykkeforelæggelsen bør tydeliggøre den øgede usikkerhed, som tidlig forelæggelse betyder for prisen. Rigsrevisionen finder endvidere, at ministeriet bør redegøre for projekternes totalomkostninger i aktstykernes sagsfremstilling.

Forsvaret har efter 2010 løbende arbejdet med at udvikle nye retningslinjer for større materielanskaffelser. På nuværende tidspunkt dækker retningslinjerne imidlertid ikke fuldt ud alle faser i materielanskaffelserne. Rigsrevisionens gennemgang af 4 udvalgte projekter har endvidere vist, at projekterne i flere tilfælde ikke har fulgt de allerede fastlagte retningslinjer. Rigsrevisionen vurderer, at Forsvaret bør sikre, at projektstyringsværktøjerne anvendes konsekvent i organisationen. Forsvaret har oplyst, at der i de nuværende og kommende projekter vil være øget fokus på at bruge værktøjerne.

En gennemgang af de 4 udvalgte projekter, der er gennemført i henhold til Forsvarets nye projektstyringsgrundlag, har vist, at ét projekt foreløbigt afviger i mindre grad i forhold til kvalitet (mængde), og at et andet projekt afviger væsentligt i tid. Projekterne har i vid udstrækning holdt sig inden for de fastlagte budgetter.

A. Departementets og Forsvarskommandoens styring af og tilsyn med større materielanskaffelser

19. Rigsrevisionens undersøgelse af departementets og Forsvarskommandoens styring af og tilsyn med større materielanskaffelser har vist følgende:

- Departementet varetager den overordnede styring af større materielanskaffelser gennem bl.a. resultatkontrakten og de kvartalsvise materielstatusrapporteringer. I 2013 blev der fastsat 4 resultatkrav for større materielanskaffelser i resultatkontrakten med Forsvarskommandoen. Rigsrevisionen finder det positivt, at materielanskaffelser indgår i resultatkontrakten. Departementet bør overveje at supplere med egentlige gevinstrealiseringsmål på dette område.
- Materielstatusrapporteringerne er udbygget i perioden efter 2010. Rigsrevisionen vurderer dog, at Forsvarsministeriet bør sikre en strammere struktur og praksis i statusrapporterne. Rigsrevisionen finder, at departementet med fordel kan fastsætte et konkret tidspunkt i projektforsløb, hvor større anskaffelsesprojekter skal være oprettet i statusrapporteringerne. Forsvarskommandoen har tilkendegivet, at dette vil blive præciseret for Forsvarets Materieltjeneste.
- Forsvarskommandoen har det overordnede ansvar for at gennemføre større materielanskaffelser, og Forsvarets Materieltjeneste varetager opgaven efter direktiv fra Forsvarskommandoen. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Forsvarskommandoen har godkendt de gennemgåede projekter i overensstemmelse med retningslinjerne herom.

20. Formålet med denne del af undersøgelsen er at beskrive Forsvarsministeriets styring af og tilsyn med større materielanskaffelser, herunder at vurdere, hvordan resultatkontrakter og materielstatusrapporter bliver anvendt.

Forsvarsministeriets tilsyn

21. Departementet har som overordnet myndighed styrings- og tilsynsansvaret for hele ministerområdet. Formålet med departementets tilsyn er at sikre, at Forsvaret overholder love, bevillinger, regler, vejledninger, politiske aftaler mv. Formålet er desuden at sikre, at det er korrekte og valide oplysninger og tal, departementet lægger til grund for beslutninger og/eller giver videre til ministeren og Folketinget.

22. En del af departementets styringsgrundlag er den årlige resultatkontrakt med Forsvarskommandoen. Herudover omfatter departementets tilsyn med materielområdet, at Forsvaret kvartalsvist afleverer skriftlige rapporteringer over materielanskaffelses- og driftsprojekter. Departementet følger op på materielstatusrapporterne på møder, der afholdes mellem departementet, Forsvarskommandoen og Forsvarets Materieltjeneste. Departementet fører et skærpet tilsyn med materielområdet, hvilket skyldes, at en række tidligere anskaffelser er blevet væsentligt dyrere end forudsat.

23. Forsvarskommandoen er den ansvarlige myndighed for anskaffelse og drift af Forsvarets materiel. Forsvarets Materieltjeneste varetager opgaven efter direktiv fra Forsvarskommandoen.

Forsvarskommandoen er ansvarlig for den overordnede planlægning og prioritering af materielanskaffelsesprojekter. Den første fase i et anskaffelsesprojekt vil ofte strække sig over en årrække, hvor projektet, der typisk er opstået som et ønske i de operative kommandoer, gennemløber en "modningsproces". Forsvarskommandoen er i vid udstrækning involveret i denne del af forløbet.

Udgangspunktet for at igangsætte en materielanskaffelse er, at den er optaget på et årsprogram, der er fastlagt af Forsvarskommandoen. I tillæg hertil har Forsvaret, jf. Finansministeriets budgetvejledning, en forelæggelsesgrænse for anskaffelser over 60 mio. kr., hvilket vil sige, at anskaffelser, der overstiger dette beløb, særskilt skal autoriseres ved en iværksættelsesskrivelse fra Forsvarskommandoen. Herudover skal Forsvarskommandoen ligeledes godkende udbud af projekter af strategisk interesse, uanset pris. Først når Forsvarskommandoen med en bemyndigelsesskrivelse har godkendt projektet, kan Forsvarets Materieltjeneste gennemføre udbuddet. Endelig er det fastsat, at Forsvarskommandoen efter udbud skal godkende alle kontraktindgåelser, der overstiger 20 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Forsvarskommandoen har godkendt de gennemgåede projekter i overensstemmelse med retningslinjerne herom.

Resultatkontrakt

24. Departementet udarbejder årligt en resultatkontrakt med Forsvarskommandoen. Materielanskaffelser udgør et centralt element i resultatkontrakten for 2013. De fastsatte resultatkrav vedrører dels Forsvarskommandoens orientering af departementet, dels iværksættelse af og fremdrift i væsentlige materielanskaffelsesprojekter.

25. Rigsrevisionen finder det positivt, at departementet har fastsat resultatkrav for materielanskaffelsesområdet. Rigsrevisionen vurderer, at departementet bør overveje at supplere de fastsatte aktivitets- og outputmål med egentlige gevinstrealiseringsmål i forhold til, om særligt væsentlige anskaffelser opfylder de operative krav og forudsætninger, der lå til grund for beslutningen om indkøbet. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriets vurdering af materielområdet hænger nøje sammen med Forsvarets operative opgaveløsning – dvs. Forsvarets levering af ydelser som fx flyvetimer – herunder beredskabsniveauerne for Forsvarets operative kapaciteter. Ministeriet finder det derfor hensigtsmæssigt, at resultatkrav for Forsvarets operative kapaciteter indgår i resultatkontrakten. Rigsrevisionen finder ikke, at det ene hensyn udelukker det andet, idet resultatkrav for materielområdet både kan knyttes op på Forsvarets operative kapaciteter og på en evaluering af, om det konkrete materiel opfylder de oprindeligt stillede krav.

Ministeriet er enig i, at gevinstrealiseringsmål kan være relevante, men at de forudsætter, at beslutningsgrundlaget for materielanskaffelsen kan danne grundlag for en styringsrelevant opfølgning, fx på nøgletal for operativ rådighedsgrad e.l. Forsvaret vil derfor vurdere styringsrelevant opfølgning på materielanskaffelser i sammenhæng med en resultatkontrakt konkret i hvert enkelt tilfælde. Rigsrevisionen er enig i, at det i hvert enkelt tilfælde bør overvejes, om gevinstrealiseringsmål for konkrete materielanskaffelser bør optages som målsætning i resultatkontrakten. Under alle omstændigheder bør kun de væsentligste materielanskaffelser optages med selvstændige mål.

Statusrapportering

26. Forsvarskommandoen og Forsvarets Materieltjeneste gennemfører hvert kvartal statusrapporteringer for alle større materielanskaffelser. Rapporteringen sker som led i departementets tilsyn med materielområdet for at følge, om alle større materielanskaffelser forløber planmæssigt. Formålet er endvidere at kunne orientere om, hvilke korrigerende tiltag der er iværksat, hvis en materielanskaffelse ikke er forløbet som planlagt.

Materielstatusrapporteringer skal udarbejdes i en fast skemaform, hvor status for projekterne markeres med rød, gul eller grøn, hvor rød betyder en væsentlig afvigelse, gul betyder en mindre væsentlig afvigelse og grøn betyder, at projektet følger planen. Både projekter med rød og gul status kræver korrigerende handlinger, der beskrives i rapporteringen.

27. Departementet modtager Forsvarets statusrapport med en samlet vurdering af, om Forsvarets materielanskaffelser forløber tilfredsstillende, om eventuelle korrigerende tiltag vurderes tilstrækkelige, eller om der er behov for yderligere tiltag. Departementet orienteres som udgangspunkt udelukkende om de anskaffelser, som Forsvarskommandoen vurderer har rød eller gul status.

Departementet følger status for materielanskaffelserne og orienterer kvartalsvist forligskredsen og formanden for forsvarsudvalget herom. Forsvarsministeriet oplyste i forbindelse med beretningen om Forsvarets indkøb af større materiel, at Forsvarsministeriet vil inddrage finansudvalget, hvis der sker væsentlige ændringer i anskaffelsernes tid, pris og kvalitet.

28. Rigsrevisionen har gennemgået Forsvarskommandoens materielstatusrapporter til departementet i perioden 2010 - 2. kvartal 2013 for de 4 udvalgte projekter, jf. tabel 1.

Tabel 1. Materielstatusrapporteringer for de 4 udvalgte projekter

	Forsvarskommandoens bemyndigelse til projektstart	Aktstykke	Oprettet i status- rapporteringen	Status 2. kvartal 2013
Mini-UAS	Februar 2012	÷	÷	÷
ATP	Juni 2012	Juni 2012	3. kvartal 2012	Grøn
PRR	Juni 2012	Maj 2012	3. kvartal 2012	Grøn
THETIS	Juni 2011	Maj 2011	4. kvartal 2012	Gul

Tabel 1 viser, at THETIS-projektet først blev oprettet i statusrapporterne over et år efter, at bemyndigelsen til projektstart blev givet. Mini-UAS-projektet blev ved en fejl ikke oprettet på Forsvarets Materieltjenestes statusrapportliste. Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet med fordel kan fastsætte et konkret tidspunkt i projektførløbet, hvor større anskaffelsesprojekter skal være oprettet i statusrapporterne. Rigsrevisionen vurderer samtidig, at tidspunktet bør lægges så tidligt som muligt i projektførløbet. Forsvarskommandoen har oplyst, at der ikke er udarbejdet en bestemmelse for, hvornår anskaffelser tidsmæssigt skal være optaget i materielstatusrapporterne, men at dette vil blive præciseret for materieltjenesten.

Materielrelationsmøder afholdes kvartalsvist, hvor departementet, Forsvarskommandoen og Forsvarets Materieltjeneste deltager. Møderne anvendes til at udveksle information og drøfte sager af materielmæssig karakter, herunder bl.a. status vedrørende igangværende anskaffelsesprojekter og eventuelle problemområder relateret til materielanskaffelse eller materiel-drift.

29. Forsvarets Materieltjeneste har medio 2013 ajourført statusrapporten vedrørende THETIS-projektet, så projektstatus nu er gul, fordi projektet er forsinket. Rigsrevisionen skal her til bemærke, at materieltjenesten – allerede da THETIS-projektet blev oprettet i statusrapporteringen i 4. kvartal 2012 – var klar over, at projektet ville blive væsentligt forsinket. Forsvarskommandoen har efterfølgende oplyst, at THETIS-projektet også blev drøftet på materielrelationsmødet i april 2013, hvor departementet blev orienteret om forløbet og anmodet om at afklare behov for at orientere finansudvalget. Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet i april 2013 kontaktede Finansministeriet for at afklare, om der var behov for en orientering af finansudvalget og i givet fald, om det skulle være ved brev eller aktstykke. Denne afklaring pågik frem til september 2013, hvor Forsvarsministeriet ved brev orienterede finansudvalget om sagen.

Forsvaret har ikke medtaget projekterne ATP og PRR i materielstatusrapporterne til departementet, da disse har haft grøn status.

30. Hvis statusrapporterne skal give departementet mulighed for at påvirke et problematisk projektførløb, er det vigtigt, at de oplysninger, Forsvarskommandoen fremsender, er aktuelle. Rigsrevisionen har gennemgået statusrapporterne for at konstatere, hvor lang tid der går, fra Forsvarets Materieltjeneste indsamler oplysningerne, til de sendes til departementet.

Gennemgangen viser, at der i gennemsnit går ca. 7 uger, fra data er indsamlet, til statusrapporterne sendes til departementet, og at der i enkelte tilfælde er gået 2-3 måneder. Rigsrevisionens gennemgang viser dog samtidig, at det særligt var i forbindelse med statusrapporterne i 2010 og 2011, at der gik forholdsvis lang tid fra indrapporteringerne, til rapporterne gik videre til departementet. Fra 4. kvartal 2011 til 1. kvartal 2013 er forløbet nedbragt til en periode på 4-7 uger, fra data er indsamlet, til rapporterne sendes til departementet.

B. Grundlaget for oplysninger i aktstykker om anskaffelser af større materiel

31. Rigsrevisionens undersøgelse af grundlaget for oplysninger i aktstykker om anskaffelser af større materiel har vist følgende:

- Forsvarsministeriet har iværksat en række tiltag, der har til formål at reducere usikkerheden i oplysningerne om materielanskaffelser i aktstykker. Dette er gjort ved projektforberedende tiltag, og ved at udbudsrunder afvikles før aktstykkeindstillinger. Tidspunktet for forelæggelse af aktstykker varierer dog, da ministeriet vurderer proceduren herfor i hvert enkelt tilfælde.
- Knap halvdelen af aktstykkerne i 2011 og 2012 er forelagt finansudvalget som kommercielt fortrolige aktstykker, hvor der endnu ikke er gennemført udbud, og hvor købspriser derfor baserer sig på Forsvarets Materieltjenestes markedsundersøgelser.
- Forsvarsministeriet angiver alene de direkte udgifter til materielanskaffelser i aktstykker. Ministeriet vil i videst muligt omfang fremover i aktstykker oplyse om størrelsen af totalomkostningerne ved anskaffelser.
- Forsvarsministeriet kan i aktstykker med fordel tydeliggøre den betydelige usikkerhed, der kan være om projekternes tid, pris og kvalitet, når der ikke er afholdt en udbudsrunde.
- De første forsinkelser i THETIS-projektet blev konstateret i 2011. Forsvarsministeriet forelagde sagen for Finansministeriet i april 2013, og i september 2013 blev finansudvalget orienteret.

Forsvarsministeriets aktstykkeforelæggelser

32. Rigsrevisionen har gennemgået Forsvarsministeriets procedure for forelæggelse af aktstykker for finansudvalget.

33. Forsvarsministeriet oplyste i beretningen om Forsvarets indkøb af større materiel, at Forsvarets Materieltjeneste fremover skulle have en juridisk bindende kontrakt parat, inden ministeriet forelagde et aktstykke.

34. Forsvarsministeriet har oplyst, at der, siden beretningen blev afgivet i 2010, er sket en omfattende udvikling inden for Forsvarets projekt- og økonomistyring, herunder også med hensyn til den måde, Forsvaret håndterer aktstykkeprocessen. Forsvarsministeriet har været i dialog med Finansministeriet herom. Forsvarsministeriets erfaringer på området har vist, at ministeriet kan reducere usikkerheden i oplysninger i aktstykker ved at gennemføre projektforberedende tiltag og en udbudsrunde før aktstykkeindstilling. Forsvarsministeriet har imidlertid valgt, at tidspunktet for, hvornår ministeriet forelægger et aktstykke, vil kunne variere, da Forsvarskommandoen vurderer aktstykkerne i hvert enkelt tilfælde i forhold til det enkelte projekt. Ministeriet vurderer samlet, at den valgte fremgangsmåde reducerer usikkerheden omkring oplysningerne i aktstykkerne.

Begrundelsen for at benytte **kommercielt fortrolige aktstykker** er hensynet til Forsvarets Materieltjenestes forhandlingsposition ved udbud. Eksistensen af aktstykket er derfor offentlig, mens indholdet af aktstykket er fortroligt. Fortroligheden ophæves, når der er indgået en kontrakt.

Prisangivelser i aktstykker

35. Rigsrevisionen har gennemgået de aktstykker, som Forsvarsministeriet har forelagt for finansudvalget i kalenderårene 2010, 2011 og 2012 vedrørende anskaffelser (herunder lån) af materiel. I den undersøgte periode har der været 14 aktstykker, hvoraf de 6 er blevet forelagt for finansudvalget som kommercielt fortrolige, og hvor Forsvaret endnu ikke havde gennemført et udbud. Forsvarets Materieltjeneste har anvendt markedsundersøgelser til at kvalitetssikre oplysninger om især købspriser i de kommercielt fortrolige aktstykker.

36. Et eksempel på et aktstykke, der er forelagt før udbudsrunde, er Akt 119 4/9 2012 om luftforsvarsmisser. Det fremgår heraf, at Forsvarets Materieltjeneste måtte reducere antallet af missiler for at holde sig inden for beløbsrammen i det oprindelige aktstykke (Akt 41 9/12 2010). Forsvarsministeriet fik oprindeligt finansudvalgets tilslutning til at anskaffe 50 missiler. Ministeriet måtte ved Akt 119 4/9 2012 dog reducere antallet, så der kun blev anskaffet 42 missiler. Forsvarskommandoen har oplyst, at stykprisen ikke altid kan fastlægges på forhånd, da prisen afhænger af det endelige produktionsantal. Rigsrevisionen finder, at ministeriet med fordel kunne have tydeliggjort den betydelige usikkerhed om prisen på missilerne i aktstykket.

37. Undersøgelsen har videre vist, at Forsvarsministeriet i aktstykker kun angiver de direkte udgifter til materielanskaffelsen, men ikke oplyser Forsvarets egne omkostninger til projektet, fx til projektorganisationen og til Forsvarets egne værksteders arbejde i forbindelse med materielanskaffelsen. Ministeriet har hertil oplyst, at anskaffelsesprojekters totalomkostninger i videst muligt omfang fremover vil fremgå af aktstykkernes sagsfremstilling, herunder fx materiellets forventede levetidsomkostninger. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vurderer, at sådanne supplerende oplysninger er væsentlige for finansudvalget, som derved får et mere dækkende billede af Forsvarets samlede omkostninger ved anskaffelsen.

Tidsangivelser i aktstykker

38. Undersøgelsen har vist, at ikke alle aktstykker oplyser, hvornår det anskaffede materiel forventes at kunne blive taget i brug. Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarets Materieltjeneste oplyser om forventet leveringstidspunkt i det omfang, det er muligt. Leveringstider kan dog alene oplyses som forventet leveringstidspunkt, hvis kontraktforhandlinger endnu ikke er enten påbegyndt eller afsluttet.

39. Finansudvalget tiltrådte aktstykket for THETIS-projektet den 1. juni 2011. Forsvarets Materieltjeneste har karakteriseret aktstykket som et tidligt aktstykke. På daværende tidspunkt var projektet planlagt til at blive gennemført i perioden 2011-2014. På nuværende tidspunkt skønnes projektet imidlertid først afsluttet i 2018. Det fremgår af dokumentationen for THETIS-projektet, at den første forsinkelse (på ca. et år) blev konstateret i 2011, og at det i løbet af 2012 stod klart, at levering og ibrugtagning af skibene ville blive udskudt flere år. Rigsrevisionen kan konstatere, at Forsvarsministeriet først i april 2013 har indledt en dialog med Finansministeriet om, hvilken form der skal anvendes ved orienteringen af finansudvalget om den tidsmæssige forskydning af projektperioden for THETIS-klassens kapacitetsvidereførelse. Forsvarsministeriet har i september 2013 orienteret finansudvalget om sagen. Rigsrevisionen finder, at denne orientering sker på et sent tidspunkt i forhold til, at forsinkelsen har været kendt i en længere periode.

C. Forsvarets projektstyring

40. Rigsrevisionens undersøgelse af Forsvarets projektstyring har vist følgende:

- Forsvaret har etableret procedurer til at understøtte projektstyringen med afsæt i PRINCE2. Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarets anvendelse af disse projektværktøjer kan styrke anskaffelsen af større materiel.
- Forsvaret har prioriteret at fokusere på at udarbejde retningslinjer for de første faser af materielanskaffelserne. Der udestår et arbejde med at få færdigudviklet enkelte og vigtige retningslinjer for afslutningen af materielanskaffelser, ligesom der for gennemførelsesfasen mangler retningslinjer, fx leverandørstyring. Rigsrevisionen finder, at fokus herpå kan bidrage til styring af anskaffelsen, men også til, at Forsvaret får opsamlet erfaringer, som kan anvendes i forbindelse med fremtidige projekter.

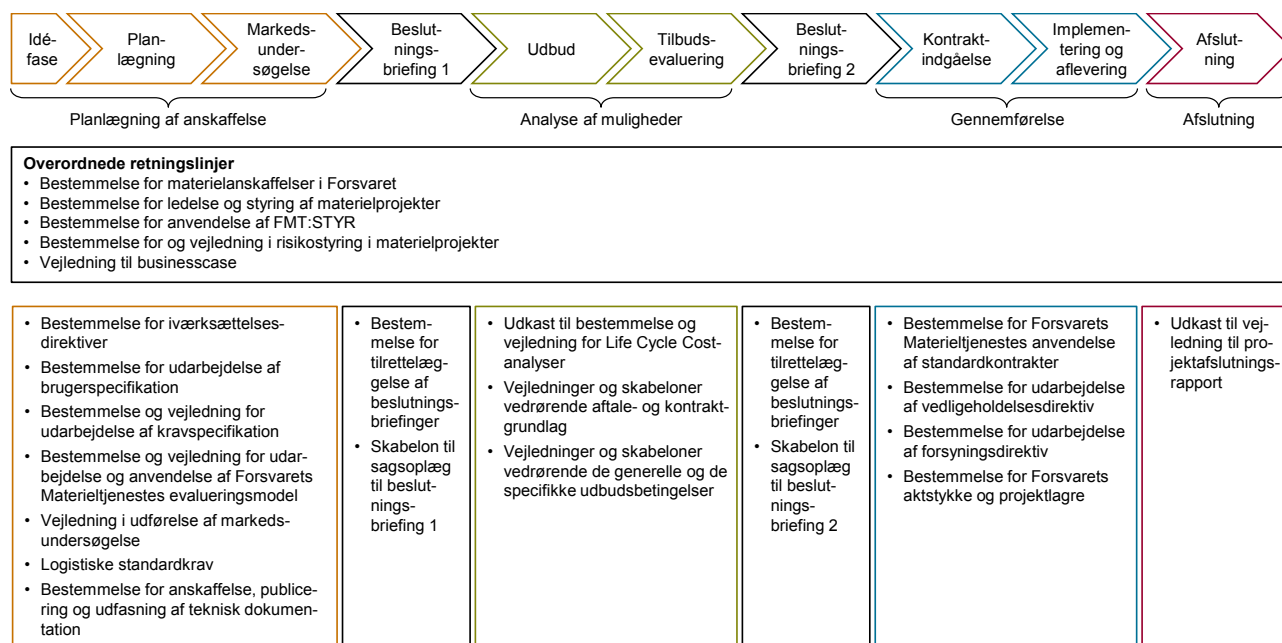
41. Formålet med dette afsnit er at gennemgå Forsvarets Materieltjenestes arbejde med at udvikle projektstyringsværktøjer.

42. Forsvarets Materieltjeneste har siden 2010 arbejdet med at fastlægge retningslinjer for projektstyringen af materielanskaffelser. Overordnet set er formålet at sætte rammerne for fremgangsmåden ved anskaffelse af materiel.

Materielprojekter i Forsvaret inddeles i en række faser, som tilsammen udgør anskaffelsesforløbet, og som hver især har specifikke formål. Figur 1 viser faser og retningslinjer for større materielanskaffelser.

Life Cycle Cost-analysen udarbejdes for hvert af de indkomne tilbud og har overordnet set til formål at tilvejebringe et helhedsorienteret økonomisk beslutningsgrundlag. Life Cycle Cost-analysen omfatter således de samlede omkostninger, såvel indkøbspris som driftsomkostninger i materiellets forventede levetid.

Figur 1. Faser og retningslinjer for større materielanskaffelser



Rigsrevisionen konstaterer, at der er udarbejdet overordnede retningslinjer for den samlede proces, og at der foreligger bestemmelser for rolle- og ansvarsfordeling i projekterne og bestemmelser for udarbejdelse af businesscase og risikostyring af projekter. Businesscase og risikostyring er gennemgående produkter, der skal opdateres gennem hele projektføreløbet. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at Forsvaret har særskilte og udbyggede procedurer og retningslinjer i relation til udbudsreglerne, som Forsvarsministeriets Interne Revision i oktober 2012 har vurderet som tilfredsstillende.

Derudover har Forsvaret udarbejdet specifikke bestemmelser og vejledninger for de underliggende faser frem til gennemførelsesfasen. For gennemførelsesfasen foreligger således overordnede retningslinjer i form af bestemmelser, men fx ikke vejledninger, der præciserer, hvilke krav Forsvarets Materieltjeneste har til den løbende leverandørstyring, hvordan materieltjenesten sikrer, at anskaffelsen gennemføres ud fra de kontraktlige forpligtelser, og sikrer, at alle forudsætninger indfries, inden materiellet overdrages til de operative kommandoer. Rigsrevisionen finder, at gennemførelsesfasen adskiller sig fra de øvrige faser ved at mangle specifikke retningslinjer og vejledninger. Rigsrevisionen konstaterer derudover, at der særligt for den afsluttende fase udestår et arbejde med at få udviklet retningslinjer til brug for projektafslutningen.

Forsvaret bemærker hertil, at det er planlagt at opdatere interne bestemmelser vedrørende materielanskaffelser med henblik på bl.a. projektafslutningen.

43. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at Forsvarets Materieltjeneste har integreret projektledelsesmodellen PRINCE2 i projektstyringsværktøjet og har igangsat de initiativer, der blev fremhævet som de vigtigste i beretningen fra 2010. Endnu udestår enkelte af de initiativer, der blev nævnt i den tidligere beretning. En status for disse initiativer er vist i bilag 1.

D. Anvendelse af projektstyringsværktøjer

44. Rigsrevisionens undersøgelse af Forsvarets anvendelse af projektstyringsværktøjer har vist følgende:

- Gennemgangen af de 4 udvalgte anskaffelsesprojekter har vist, at projekterne kun i nogen grad er organiseret og styret efter de fastsatte retningslinjer for projektstyring. I projekterne er der i flere tilfælde ikke udarbejdet, opdateret og anvendt projektstyringsværktøjer og dokumenter, der er centrale i projektstyringsprocessen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsvarets Materieltjeneste bør styrke forankringen af projektstyringsværktøjer i organisationen og bruge værktøjerne mere aktivt og konsekvent.
- Rigsrevisionen finder, at Forsvarets Materieltjeneste i videst muligt omfang bør anvende interne projektledere. Undersøgelsen har vist, at materieltjenesten har anvendt eksterne projektledere i 2 ud af de 4 projekter. Eksterne konsulenter kan om nødvendigt tilknyttes som støttefunktioner til projektlederen.

45. Tabel 2 viser resultatet af Rigsrevisionens sagsgennemgang af projektorganisation, projektstyring, udarbejdelse af businesscase, risikostyring og beslutningsbriefinger. Rigsrevisionen har gennemgået disse projektstyringsværktøjer for at vurdere, om projekterne gennemføres efter retningslinjerne med udgangspunkt i centrale projektstyringselementer og produkter, som bør være til stede. Projektgennemgangen omfatter Mini-UAS, ATP, PRR og THETIS.

Tabel 2. Resultatet af Rigsrevisionens sagsgennemgang

	Mini-UAS	ATP	PRR	THETIS
Projektorganisation				
Er der etableret en projektorganisation?	√	√	√	√
Er der udarbejdet rollebeskrivelser?	÷	÷	÷	(√)
Projektstyring				
Er projektet faseopdelt?	√	÷	÷	(√)
Antal styregruppemøder	6	1	0	2
Businesscase				
Er Forsvarets businesscase udarbejdet?	√	√	√	√
Er Forsvarets businesscase opdateret?	÷	÷	÷	÷
Er projektets businesscase udarbejdet?	÷	÷	√	÷
Er projektets businesscase opdateret?	÷	÷	÷	÷
Risikostyring				
Er der udarbejdet en risikostyringsstrategi?	√	÷	√	√
Er risici indrapporteret?	√	√	√	√
Beslutningsbriefinger				
Er beslutningsbriefing 1 gennemført?	√	√	√	√
Er beslutningsbriefing 2 gennemført?	√	√	√	√

Note: √ = ja, (√) = delvist, ÷ = nej.

Projektorganisation

46. Gennemgangen af projekterne har vist, at alle projekter har etableret en formel projektorganisation med styregruppe og projektgruppe. Gennemgangen har endvidere vist, at den centrale rolle som projektleder har været besat med en ekstern konsulent i projekterne Mini-UAS og PRR. Rigsrevisionen finder, at Forsvarets Materieltjeneste i videst muligt omfang bør anvende interne projektledere og i stedet om nødvendigt tilknytte eksterne konsulenter med særlige spidskompetencer som støttefunktioner til projektlederen. Materieltjenesten vil dermed sikre, at medarbejdernes kompetencer udvikles, og at der ikke forsvinder væsentlig viden, når projektet afsluttes. Endelig har gennemgangen vist, at der i 3 af de 4 projekter ikke er udarbejdet rollebeskrivelser for aktørerne i projektorganisationen. I THETIS-projektet foreligger der rollebeskrivelser for de fleste medlemmer i styregruppen. I projektgruppen for THETIS foreligger der udelukkende en gældende rollebeskrivelse for projektlederen.

Projektstyring

47. Forsvarets Materieltjenestes projektstyring er bl.a. bygget op ved, at projektforsløbet opdeles i en række delfaser. THETIS-projektet er på nuværende tidspunkt i gang med anskaffelsens implementeringsfase, dvs. gennemførelse af anskaffelsen i henhold til kontrakten. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at projektet kun i mindre omfang er styret efter en faseopdeling, hvor styregruppen vurderer projektets enkelte faser. Siden projektets opstart har der været afholdt 2 egentlige styregruppemøder, hvor det første blev gennemført i november 2011 – ca. ½ år efter projektets start – og det andet blev afholdt i april 2013. Herudover har styregruppen været samlet ved beslutningsbriefinger. PRR-projektet blev igangsat medio 2011, men der har endnu ikke været nogen formaliseret styregruppebehandling. Styregruppen har i relation til PRR-projektet kun været samlet ved beslutningsbriefinger.

Projekter ledes af en **styregruppe**, der består af formanden, seniorbrugere (der repræsenterer brugerne) og seniorleverandører (der repræsenterer interne og eksterne leverandører). Styregruppen har beslutningskompetence til at træffe beslutning om projektets gennemførelse.

Projektgruppen omfatter en projektleder, teamledere og projektmedarbejdere.

Roller, opgaver og ansvar skal fastlægges eksplicit for såvel styregruppe som projektgruppe.

De enkelte faser i projektet skal godkendes af styregruppen, ligesom faseplaner skal godkendes af styregruppen ved hvert faseskift. Ved godkendelsen delegeres beslutningskompetence mv. til projektlederen.

Forsvarets businesscase indeholder de forretningsmæssige begrundelser for projektet. Businesscasen omfatter en strategisk vurdering af en kapacitet i forhold til behovet for materielanskaffelsen. Businesscasen anvendes af de operative kommandoer og Forsvars-kommandoen i forbindelse med planlægning og prioritering af anskaffelsesprojekter. Efter projektets start fastlægger businesscasen de overordnede mål og rammer for projektet.

Projektets businesscase udgør den dokumenterede berettigelse for at gennemføre projektet. Businesscasen opdateres og revurderes systematisk i projektets levetid, efterhånden som der opnås mere detaljeret viden om projektets reelle omkostninger, risici, varighed og muligheden for at opfylde projektets formål. Projektets forretningsmæssige begrundelse og risici beskrives og behandles i businesscasen. Businesscasen udgør et centralt styringsgrundlag i projektprocessen og er udgangspunktet for opfølgningen på projektet efter afslutning.

Forsvarskommandoen har oplyst, at styregruppeformanden og seniorbrugere herudover har deltaget i koordinationsmøder vedrørende kommunikationsprojekter, hvor PRR indgår blandt 15 materielanskaffelses- og driftsprojekter. Formelt blev ATP-projektet startet primo 2012, men projektet er en videreførelse af et tidligere projekt, der ikke blev gennemført. Siden starten er der gennemført et enkelt styregruppemøde. Projektet er ikke gennemført ved faseopdeling godkendt af styregruppen. Mini-UAS-projektet, der blev startet primo 2011, er afsluttet, dog er projektafslutningsrapporten endnu ikke udarbejdet. Projektet er gennemført ved at være opdelt i en række faser. I projektperioden er der indtil videre gennemført 6 styregruppemøder, der som oftest har været placeret ved faseovergange.

48. I forbindelse med Rigsrevisionens gennemgang af de 4 anskaffelsesprojekter har Forsvarets Materieltjeneste ved flere lejligheder anført, at samarbejdet mellem styregruppe og projektgruppe er funderet på et løbende uformelt samarbejde mellem styregruppeformand og projektleder. Rigsrevisionen finder, at det er positivt, at der er etableret en løbende kontakt mellem styregruppe og projektgruppe. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at disse uformelle kontakter ikke kan erstatte hele eller dele af den formelle projektstyring, som materieltjenestens projektstyringsværktøjer anviser.

Businesscases

49. Til hvert projekt bør der være tilknyttet 2 businesscases: Forsvarets businesscase, der udarbejdes i projekternes idéfase og ejes af den operative kommando, og projektets businesscase, der udarbejdes i planlægningsfasen, efter projektorganisationen er etableret, og ejes af styregruppen. Begge dokumenttyper skal løbende opdateres og tilpasses udviklingen i projektet. Rigsrevisionens gennemgang af businesscasene for de 4 projekter har vist, at Forsvarets businesscase er udarbejdet for alle projekter. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at Forsvarets businesscase for ATP-projektet ikke er udarbejdet i idé- og planlægningsfasen, men efter at udbuddet er gennemført.

Gennemgangen har vist, at for 2 projekter – Mini-UAS og THETIS – er businesscasene ikke blevet opdateret i de seneste 2 år, og for ATP-projektet er den seneste opdatering sket for ca. 1½ år siden. Alle projekter har udviklet sig betydeligt i perioden. Med hensyn til THETIS-projektet har Forsvarets Materieltjeneste oplyst, at det kun er de operative kommandoer – i dette tilfælde Søværnets Operative Kommando – der kan foretage opdateringer, og at der ikke er sket ændringer af betydning for Søværnets Operative Kommando. Endvidere var det på daværende tidspunkt ikke kutyme at indskrive projektmilepæle i dokumentet. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at i de 2 år, hvor Forsvarets businesscase ikke er blevet opdateret, er der gennemført udbud, truffet valg af leverandør og sket betydelige ændringer i projektets tidsplan og dermed i tidspunktet for skibenes indsættelse i operativ brug. Rigsrevisionen finder, at den manglende brug af businesscasen er i modstrid med grundlaget for projektstyringsværktøjet.

50. Gennemgangen af de udvalgte projekter har vist, at der ikke er udarbejdet projekt-businesscase for Mini-UAS og ATP. I begge tilfælde har Forsvarets Materieltjeneste oplyst, at projekterne udelukkende har baseret sig på Forsvarets businesscase. For THETIS blev der oprettet en projekt-businesscase i april 2010. Materieltjenesten har oplyst, at det i oktober 2011 blev besluttet, at Forsvarets businesscase dækkede projektets behov for en businesscase. Rigsrevisionen skal bemærke, at Forsvarets businesscase ejes af den myndighed, som har behovet for eller har bestilt projektet. I praksis vil denne myndighed ofte være de operative kommandoer, og det er således kun disse, der kan foretage justeringer i Forsvarets businesscase. Når projekter fravælger projektets businesscase, fravælges samtidig muligheden for at have et konkret styringsdokument for projektet, hvor styregruppe og projektleder løbende kan opdatere og revurdere projektets berettigelse, i takt med at der opnås detaljeret viden om omkostninger, risici, varighed og muligheder for at opfylde projektets formål.

51. PRR-projektet oprettede en businesscase i april 2011. Efterfølgende er dokumentet blevet opdateret enkelte gange, senest i februar 2012 efter beslutningsbriefing 1. På et møde i Forsvarets Materieltjeneste blev det oplyst, at businesscasen ikke dannede grundlag for styringen af projektet. I stedet anvendte materieltjenesten projektets iværksættelsesdirektiv og beslutningsbriefingerne. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at disse dokumenter ikke har det samme formål og indhold som businesscasen og derfor ikke kan erstatte denne.

Risikostyring

52. Gennemgangen af projektet vedrørende risikostyring har vist, at der er udarbejdet en risikostyringsstrategi for projekterne Mini-UAS, PRR og THETIS. Der foreligger ikke en sådan strategi for ATP-projektet. Alle projekter havde indberettet og opdateret et antal risici i sagsbehandlingssystemet.

Beslutningsbriefinger

53. Der skal gennemføres 2 beslutningsbriefinger i et projektforsløb, hvor centrale beslutninger skal forelægges for ledelsen i Forsvarets Materieltjeneste. I projekterne PRR og THETIS er beslutningsbriefing 1 og 2 gennemført, og for begge projekter er beslutningsgrundlaget udarbejdet efter materieltjenestens retningslinjer. For projekterne Mini-UAS og ATP blev beslutningsbriefing 1 gennemført, inden der blev udarbejdet en standard for sagsfremstillingen, mens beslutningsbriefing 2 er gennemført efter de gældende retningslinjer.

54. Forsvarskommandoen har oplyst, at projektstyringen i de udvalgte projekter ikke i alle tilfælde er på et fuldt ud tilfredsstillende niveau. Omvendt har Forsvaret, herunder ikke mindst Forsvarets Materieltjeneste, arbejdet målrettet på at få de fornødne direktiver og bestemmelser på plads for alle materielanskaffelsesprocessens faser og produkter, så projektstyringen fremadrettet vil være på et tilfredsstillende niveau. Rigsrevisionen er enig i, at Forsvaret har taget en række gode initiativer for at styrke projektstyringen. Rigsrevisionen finder dog, at materieltjenesten bør sikre, at projektstyringsværktøjerne fremover anvendes aktivt og konsekvent i organisationen.

E. Status for de 4 udvalgte anskaffelsesprojekter

55. Rigsrevisionens undersøgelse af status for tid, pris og kvalitet for de 4 udvalgte anskaffelsesprojekter har vist følgende:

- THETIS-projektet er forlænget med 4 år. Denne forlængelse betyder, at Forsvaret i en længere periode end forudsat vil blive nødsaget til at anvende nedslidt materiel.
- Projekterne forventes at overholde de fastsatte budgetter.
- Gennemgangen af projekternes kvalitet har vist, at antallet af indkøbte Mini-UAS'er er reduceret fra 17 til 16 systemer.

56. Rigsrevisionen har, jf. tabel 3, gennemgået projekterne Mini-UAS, ATP, PRR og THETIS for at vurdere, om de opfylder forudsætningerne om tid, pris og kvalitet. Det skal bemærkes, at ingen af de 4 anskaffelsesprojekter endnu er endeligt afsluttet.

I Forsvarets Materieltjenestes bestemmelser defineres en risiko som en usikker hændelse eller gruppe af hændelser, der kan indtræffe, og som vil påvirke opnåelsen af målet. Projektets risikostyring omfatter identifikation, vurdering og registrering af risici samt planlægning og implementering af reaktioner. Risikostyringsstrategien fastlægger aktiviteter, metoder og teknikker, som projektet skal anvende i sin risikostyring.

Beslutningsbriefing 1 gennemføres efter markedsundersøgelsen. Formålet er at forelægge det planlagte forløb af materielanskaffelsen for chefniveauet i Forsvarets Materieltjeneste.

Beslutningsbriefing 2 gennemføres for at træffe afgørelse om at gennemføre anskaffelsen og indgå kontrakt.

Tabel 3. Foreløbig opfyldelse af krav til tid, pris og kvalitet

	Foreløbig tid	Foreløbig pris	Foreløbig kvalitet
Mini-UAS	Overholder plan	Overholder budget	Antal reduceret
ATP	Overholder plan	Overholder budget	Ingen ændring
PRR – del 1	Overholder plan	Overholder budget	Ingen ændring
PRR – del 2	Indstilling udestår	Indstilling udestår	Indstilling udestår
THETIS	Forsinket 4 år	Overholder budget	Ingen ændring

Tabel 3 viser projekternes status i forhold til tid, pris og kvalitet og uddybes nedenfor.

Tid

57. Allerede tidligt i THETIS-projektet var det ventet, at ombygningen og moderniseringen af skibene ville blive forsinket. I løbet af 2011 forventede Forsvarets Materieltjeneste, at projektet ville blive ca. 1 år forsinket. I 2012 blev det forventede tidspunkt for afslutning udskudt flere gange, og på nuværende tidspunkt forventer materieltjenesten, at det sidste skib kan leveres i 2018 med ca. 4 års forsinkelse. Materieltjenesten har ved den kvartalsvise statusrapportering for 2. kvartal 2013 oplyst, at baggrunden for forsinkelsen er, at leveringstiden for radarsystemet er længere end forventet, og at installationsfasen derfor tidligst kan indledes den 1. april 2014. Endelig er det nævnt, at typevalget af skibsbaseret helikopter har medført en større ombygning af THETIS-klassen, der ikke er en del af projektet, men som bør foregå koordineret med kapacitetsvidereførelsen.



Inspektionsskibet Vædderen, som er en del af THETIS-klassen.

Foto: Forsvaret

58. På nuværende tidspunkt er det planen, at de 4 skibe skal leveres til Søværnets Operative Kommando med ét skib i hvert af årene 2015, 2016, 2017 og 2018. Forsvarets Materieltjeneste har oplyst, at de ændrede tidspunkter ikke vurderes at medføre operative konsekvenser af betydning. Når de 2 første enheder af THETIS-klassen er ombygget, og kapacitetsvidereførelsen er gennemført, har Søværnets Operative Kommando de 2 enheder til rådighed, som aktiviteterne i Nordatlanten kræver. Den tredje enhed udgør det strategiske beredskab for en række forskellige opgaver, og den fjerde enhed er i forvejen ikke til rådighed for Søværnets Operative Kommando på grund af planlagt vedligeholdelse. Dvs. at der er planlagt løbende vedligeholdelse på de 4 skibe svarende til, at et skib fast er taget ud af drift.

59. Forsvarschefen briefede forligskredsen den 16. december 2011, hvor der bl.a. blev orienteret om anskaffelsen af Mini-UAS. Af briefingens fremgik det, at den forventede levering og operative indsættelse kunne finde sted i 2012. Ved den nærmere planlægning af projektet blev det fastlagt, at projektet skulle afsluttes i juni 2013. Projektet blev afsluttet i juni 2013, og Mini-UAS blev taget i brug i Afghanistan i august 2013. Der er endnu ikke udarbejdet en projektafslutningsrapport, hvorfor Rigsrevisionen i denne sammenhæng ikke betragter projektet som formelt afsluttet.

60. Rigsrevisionen konstaterer, at THETIS-projektet som det eneste projekt ud af de gennemgåede ikke overholder den planlagte tid. De øvrige projekter overholder indtil videre tidsplanerne.

Pris

61. Forsvaret skønner på nuværende tidspunkt, at alle projekter vil holde budgettet. Budgettet for Mini-UAS blev dog overskredet med ca. 0,2 mio. kr., svarende til ca. 0,5 %. I dette skøn for projekterne indgår dog kun de direkte udgifter. Der er således ikke taget højde for Forsvarets interne omkostninger til fx projektorganisationen og Forsvarets eget arbejde i forbindelse med levering og klargøring af materiellet.

Kvalitet

62. I projekterne ATP og THETIS forventes der ingen ændring i kvaliteten af materiellet.

63. Med hensyn til PRR-projektet var oplægget, at der skulle anskaffes ca. 5.000 radioer. Hærens Operative Kommando redegjorde i Forsvarets businesscase endvidere for, at der i tilknytning til projektet var behov for en audioløsning for at sikre et hørebevarende og hørebeskyttende tiltag. Formålet var at tillade soldaten både at kommunikere via radioen og samtidig beskytte soldatens hørelse. Et hørebevarende tiltag blev endvidere anbefalet af Forsvarets Sundhedstjeneste. Iværksættelsesdirektivet anbefalede derfor, at anskaffelsen af PRR skulle indeholde en løsning, der yder hørebeskyttelse. Ved beslutningsbriefing 1 blev det indstillet, at der skulle indkøbes ca. 5.000 radioer med headset. Forsvaret satte dog aldrig et specifikt antal på omfanget af headset, og Akt P 7/6 2012 indeholder heller ikke antal på omfanget af headset.

64. Efter udbuddet og tilbuddene var blevet evalueret, viste det sig, at radioerne med tilhørende headset var dyrere end forventet. I Akt P 7/6 2012 blev det indstillet, at leverancerne blev delt i 2. Resultatet blev, at den første delleverance indeholdt 3.500 radioer og 3.500 headset. Den anden delleverance skal afgøres på baggrund af en fornyet behovsopgørelse og indstilling. Forsvarets Materieltjeneste forventer på baggrund af en revideret behovsopgørelse fra Hærens Operative Kommando at indstille, at Forsvaret anskaffer yderligere ca. 1.000 radioer og 500 headset, idet ældre headset kan genanvendes til de resterende radioer.

65. Antallet af Mini-UAS er nedjusteret fra 17 til 16 systemer. Justeringen i antal er begrundet i en såkaldt design to cost-tilgang, hvor et reservesystem indledningsvist udelades. Prisen har vist sig højere end oprindeligt vurderet. For at overholde budgettet har man reduceret i antallet. Forsvarskommandoen blev orienteret om og godkendte denne ændring i projektindholdet forud for kontraktindgåelsen. Forsvarsministeriet skønner, at dette ikke har nogen direkte operativ betydning.



Test af én af Forsvarets droner, som er en del af Mini-UAS.

Foto: Forsvaret

66. Rigsrevisionen har bemærket, at uanset at Forsvaret siden 2010 har anvendt de nye projektstyringsværktøjer, kan der fortsat konstateres nogle afvigelser i forhold til forudsætnin-
gerne. Den væsentligste afvigelse – THETIS-projektets forsinkelse – skyldes primært, at Forsvaret ved den tidlige aktstykkeforelæggelse havde fejlvurderet leveringstiden på skibenes radarer. Var forelæggelsen gennemført efter udbuddet, ville Forsvaret have kendt leverings-
tiden.

IV. Opfølgning på afsluttede materielanskaffelser

Forsvaret har etableret procedurer for opfølgning på materielanskaffelser efter levering og ibrugtagning. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at Forsvaret med fordel kan styrke projektopfølgningen. Forsvarsministeriet vil overveje, om en gevinstrealiseringsrapport skal implementeres som en del af et projektforsløb.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Forsvaret har procedurer for at udarbejde en rapport efter afslutningen af et materielanskaffelsesprojekt. Der er imidlertid ikke tale om en standardrapport.

En gennemgang af 5 afsluttede materielanskaffelsesprojekter har vist, at rapporterne endnu ikke var udarbejdet i 2 projekter, der blev afsluttet i 2008. Undersøgelsen har endvidere vist, at Forsvaret følger materiellet i forbindelse med den løbende drift, men at der ikke gennemføres en samlet evaluering af, om materielanskaffelsen efter ibrugtagningen har givet Forsvaret den forudsatte gevinst. En evaluering af gevinstrealiseringen vil efter Rigsrevisionens vurdering kunne give Forsvaret nyttige erfaringer til brug for beslutningsprocessen og gennemførelsen ved fremtidige anskaffelser.

A. Forsvarets opfølgning på materielanskaffelser

67. Formålet med dette afsnit er at kortlægge, hvordan Forsvaret følger op på materielanskaffelsesprojekter efter levering af materiellet til de operative kommandoer.

68. Det er vigtigt, at Forsvaret efter leveringen og ibrugtagningen følger op på anskaffelsesprocessen og på, om det leverede materiel har opfyldt de forudsatte krav og forudsætninger, efter at det er taget i brug, og om det har givet den forventede gevinst for Forsvaret. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Forsvaret har etableret procedurer for at følge op på materielanskaffelser efter leveringen.

69. Rigsrevisionens undersøgelse af Forsvarets opfølgning på afsluttede materielanskaffelser har vist følgende:

- Umiddelbart efter afslutningen af et anskaffelsesprojekt skal der udarbejdes en projektafslutningsrapport. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der er udarbejdet projektafslutningsrapporter for 3 af de 5 udvalgte afsluttede projekter. Rigsrevisionen vurderer, at det vil styrke erfaringsopsamlingen, hvis Forsvaret sikrer, at procedurerne bliver fulgt, og udarbejder en standardmodel for afslutningsrapporter. Forsvarskommandoen vil overveje, hvordan og i hvilket omfang dette eventuelt skal indarbejdes i Forsvarskommandoens tilsyn.
- Forsvarets opfølgning på leveret materiel gennemføres som en integreret del af den løbende driftsopfølgning på materielområdet. Rigsrevisionen finder, at Forsvaret herudover bør gennemføre en evaluering af, om Forsvaret har opnået de forudsatte gevinster ved materiellet.

Projektafslutning

70. Ved afslutningen af et projekt skal der udarbejdes en projektafslutningsrapport. Projektafslutningsrapporten kan bl.a. anvendes som erfaringsgrundlag ved start af nye projekter. Forsvarets Materieltjeneste udarbejder på grundlag af projektafslutningsrapporten en statusrapport (som Forsvaret nu benævner aktstykkeafslutningsrapport), der sendes til Forsvarskommandoen. Rapporten indeholder en materiefaglig vurdering af projektet og en gennemgang af projektets økonomi.

71. Tabel 4 viser Forsvarets opfølgning på de 5 afsluttede materielanskaffelser.

Tabel 4. Opfølgning på 5 afsluttede materielanskaffelsesprojekter

Projekt	Opfølgning på projektets målopfyldelse efter levering
2 inspektionsfartøjer (i drift august 2008 og februar 2009)	Projektafslutningsrapport (februar 2012)
Infanterikampkøretøjer (løbende ibrugtaget 2007-2009)	Projektafslutningsrapport (2010)
Hercules transportfly (i drift 2008)	Projektafslutningsrapport foreligger endnu ikke
Mobile radarer (i drift august 2007)	Projektafslutningsrapport (2009)
PIRANHA (leveret 2006-2008)	Projektafslutningsrapport foreligger i udkast

Det fremgår af tabel 4, at der er udarbejdet projektafslutningsrapporter for 3 af projekterne. De 2 projekter, der endnu ikke er udarbejdet projektafslutningsrapporter for, har begge været i drift siden 2008. De 3 projektafslutningsrapporter er udarbejdet 1-3 år efter, at materiellet er taget i brug i de operative enheder.

Rapporterne er ikke opbygget efter en ensartet skabelon, men de rummer alle en opsamling af projektets forløb, hvor der gives en gennemgang af projektets formål og forløb samt en kortfattet redegørelse for bl.a., om projektet overholder tidsplan og økonomi, og om materiellet opfylder de konkrete kvalitetskrav. Herudover indeholder rapporterne en række læringspunkter, som om muligt kan indgå i kommende projekter. Forsvarskommandoen har oplyst, at Forsvarskommandoen har noteret sig, at der i flere tilfælde mangler afslutningsrapporter, ligesom der ikke ses nogen særlig proces, der sikrer, at de udarbejdes. Forsvarskommandoen vil overveje, hvordan og i hvilket omfang dette eventuelt skal indarbejdes i Forsvarskommandoens tilsyn.

Opfølgning på materielanskaffelser efter ibrugtagning

72. Forsvarets Materieltjeneste følger op, efter at anskaffelsen er afsluttet. Opfølgningen indgår som en del af chefen for det pågældende områdes opgave med at planlægge, tilrettelægge, gennemføre og monitorere driften. Ved driften af materiellet oparbejdes der, jf. boks 3, erfaringer med materiellet. Disse erfaringer indgår, når der skal anskaffes nyt materiel, som skal erstatte det gamle.

BOKS 3. FORSVARETS MATERIELTJENESTES ERFARINGSOPSAMLING

Forsvarets Materieltjeneste anvender en række kilder ved indsamling af informationer om drift og status af materiellet. DeMars (Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem) udgør en central kilde til materieltjenestens oplysninger om materiellet. Materiellet registreres på enkeltkomponentniveau, ligesom systemet indeholder oplysninger om kontrakter og rammeaftaler samt afregning af indkøb af materialer til lager. Omkostninger med direkte relation til en materielkapacitet (anlæg) registreres ligeledes i systemet.

Materieltjenesten indhenter endvidere oplysninger om driften af materiellet fra en række andre kilder, der bl.a. omfatter dialog med leverandører, indsamling af erfaringer fra anvendelse af materiellet på internationale operationer, møder med brugere af materiellet og møder i de oprettede driftsgrupper.

Centralt for opsamlingen af erfaringer er de driftsgrupper, som er nedsat for materielkapaciteten. I driftsgrupperne monitoreres driften, og det er ligeledes i disse grupper, at erfaringerne identificeres og efterfølgende omdannes til handlinger. Erfaringerne formidles fra driftsgrupperne til relevante interessenter, der fx kan være indkøberen, de operative kommandoer/brugeren, leverandøren eller den systemansvarlige. Disse interessenter er typisk deltagere i driftsgruppemøder.

73. Forsvarskommandoen fremsender kvartalsvise driftsrapporteringer til departementet om udvalgt materiel, der omfatter Forsvarets væsentligste hovedmaterielgenstande. Formålet med at rapportere er løbende at kunne følge driften af Forsvarets væsentligste materiel, herunder at kunne iværksætte korrigerende tiltag, hvis driften ikke forløber som planlagt.

74. Rigsrevisionen finder, at Forsvaret med fordel kunne evaluere, om det leverede materiel har opfyldt de operative enheders behov, efter at det er taget i brug, og om det leverede materiel var en tilfredsstillende investering for Forsvaret. Dette bør opgøres, efter at materiellet samlet set har været i drift i en periode. Evalueringen skal dokumentere projektets gevinstrealisering for Forsvaret og vurdere, hvordan projektførelsen har understøttet gevinstrealiseringen. Det kan fx indgå i en sådan undersøgelse, om det var de rigtige krav, Forsvaret stillede i forbindelse med udbud og indkøb, om det var de rigtige til- og fravalg, Forsvaret foretog i anskaffelsesprocessen, om de analyser af de operative behov, der lå til grund for anskaffelsen, var dækkende, og om businesscasen bliver opfyldt. I boks 4 er vist et lignende eksempel fra Statens IT-projektråds projektstyringsværktøj "den fællesstatslige it-projektmodel", hvor det anbefales, at der ca. et år efter projektafslutningen udarbejdes en gevinstrealiseringsrapport. Uanset at der er forskel på materielanskaffelser og gennemførelse af it-projekter, har projektprocessen en lang række ligheder, der gør det relevant at sammenligne.

BOKS 4. UDDRAG FRA DEN FÆLLESSTATSLIGE IT-PROJEKTMODEL

Statens IT-projektråd har udarbejdet den fællesstatslige it-projektmodel, der har til formål at bidrage til bedre og mere ensartet planlægning, styring og gennemførelse af it-projekter i staten. I den fællesstatslige it-projektmodel arbejdes der med 2 former for afrapportering efter projektafslutning: projektafslutningsrapport og gevinstrealiseringsrapport.

Formålet med **projektafslutningsrapporten** er at vise, hvordan projektet er gennemført målt på økonomi og resultat. Rapporten skal give styregruppen et beslutningsgrundlag for afslutning af projektet og dermed en afvikling af projektorganisationen. Herudover skal rapporten give input til læring i forbindelse med fremtidige projekter.

Gevinstrealiseringsrapporten udarbejdes ca. et år efter idriftsættelsen og har til formål at skabe overblik over den faktiske gevinstrealisering. I rapporten dokumenterer brugerne, hvordan det er gået med realiseringen af alle businesscasens gevinster, såvel økonomiske som ikke-økonomiske.

Kilde: Finansministeriet.

75. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at materielanskaffelser gennemføres som et projekt, der er afgrænset i tid. Rigsrevisionen finder, at Forsvaret med fordel kan evaluere det leverede materiel, efter at det har været i drift i en periode. Formålet skulle være at skabe et samlet overblik over, om materiellet har opfyldt de operative enheders behov, og om materiellet har opfyldt de økonomiske, driftsmæssige og operative krav og forudsætninger, der lå til grund for anskaffelsen. Forsvarsministeriet oplyser hertil, at ministeriet finder det relevant at se på, om der kan udarbejdes en egentlig gevinstrealiseringsrapport. Ministeriet vil overveje, om dette fremadrettet skal implementeres som en del af et projektforsløb.

76. Rigsrevisionen har bemærket, at uanset at Forsvarets anskaffelser bliver forsinkede (som fx THETIS-projektet) eller reduceret i antal og kvalitet (som fx Mini-UAS og PRR), har det tilsyneladende ingen indflydelse på Forsvarets evne til at løse sine opgaver. Begrundelsen for anskaffelserne baserer sig på Forsvarets behovsopgørelser, og Rigsrevisionen ville derfor formode, at sådanne ændringer ville have en negativ indflydelse på Forsvarets muligheder for at løse sine opgaver. Efter Rigsrevisionens opfattelse rejser det et spørgsmål om, hvorvidt behovsopgørelserne er fastsat tilstrækkeligt præcist.

Forsvarsministeriet har oplyst, at indholdet af et anskaffelsesprojekt vurderes helt frem til kontraktindgåelsen, så der opnås størst mulig sikkerhed for, at anskaffelsens omfang ikke overstiger det aktuelle behov.

Rigsrevisionen finder, at Forsvaret ved udarbejdelse af en gevinstrealiseringsrapport bør inddrage en vurdering af kvaliteten af de behovsopgørelser, der lå til grund for prioriteringen og gennemførelsen af materielanskaffelsen.

Rigsrevisionen, den 11. december 2013

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Forsvarets initiativer vedrørende projektstyring

Initiativ	Indhold	Status 2010	Status 2013
Ny bestemmelse for materielanskaffelser	Forsvarets principper for materielindkøb og projektredskaber.	Forelå i udkast.	Udgivet i december 2011.
Principper for Forsvarets materielanskaffelser	Overordnede principper for hele indkøbsfasen fra planlægning til kontraktindgåelse.	Forelå i udkast.	Principper for materielanskaffelser er ikke udgivet som et selvstændigt dokument, men er indarbejdet i bestemmelse for materielanskaffelser.
Projektstyring (PRINCE2)	Værktøjer til projektstyring og -ledelse.	Iværksat, men flere underliggende processer/redskaber var endnu ikke gennemført.	PRINCE2 er brugt som ramme-model for operationalisering af projektledelse i Forsvarets Materieltjeneste. Dvs. at der i nogen grad er mulighed for tilpasning til det enkelte projekt. Større anskaffelsesprojekter er styret efter PRINCE2-principperne siden 2010.
Businesscase	Bl.a. at belyse projektets levetidsomkostninger, omsætte brugerens operative krav, tidsplan mv.	Forelå i udkast.	Forsvaret anvender 2 typer af businesscases: Forsvarets businesscase, der ofte ejes af de operative kommandoer, og projektets businesscase, der ejes af projektet. Har været anvendt siden 2011.
Risikohåndtering	Værktøj til at afdække og følge op på konstaterede risici i anskaffelsesprojektet.	Indført som en del af projektstyringen. Særskilt vejledning udarbejdet.	Er i brug. Bestemmelse og vejledning hertil udgivet i 2012.
Beregning af levetidsomkostninger	Værktøj til at beregne levetidsomkostninger af anskaffelse, drift og udfasning.	Blev anvendt første gang ved forberedelsen af indkøb af nye kampfly. Forsvaret havde uddybet vejledningen og videreudviklet projektværktøjet, bl.a. til at prisfastsætte risici. Forsvaret har anført, at disse skal opdateres efter evaluering af kampflyprojektet.	Model til beregning af levetidsomkostninger er i brug. Bestemmelse for anvendelse af Life Cycle Cost-analyser foreligger i udkast og forventes udgivet i 2013.
Evalueringsmodel	Model til at evaluere og prioritere leverandørtilbud.	Forelå i udkast.	Bestemmelse og vejledning udgivet i september 2012.
Ekstern kvalitetssikring	Konsulentvirksomheder skal kvalitetssikre Forsvarets indkøb i udvalgte projekter.	Koncept var under udarbejdelse.	Behovet herfor vurderes ved beslutningsbriefing 1, hvor Forsvaret kan vælge at bruge konsulentfirmaer, herunder fx Kammeradvokaten.
Projektafslutnings- og erfaringsrapport	Som en del af PRINCE2-styrede projekter skal der ved projektafslutning udarbejdes en projektafslutningsrapport og en erfaringsrapport.	Skabeloner var udarbejdet.	Indgår som en del af bestemmelse for materielanskaffelser og bestemmelse for ledelse og styring af materielprojekter. Forsvarets Materieltjeneste er ved at udarbejde en beslutningsbriefing 3, som skal have til formål at informere ledelsen om, at projektet er ved at overgå til afslutning. Hensigten er at øge fokus på afslutningsforløbet. Dertil kommer, at Forsvarets Materieltjeneste har oplyst, at der er igangsat et arbejde med at udvikle retningslinjer for projektafslutningsrapporten.

Bilag 2. Ordliste

Behovsoppgørelse	Beskriver det operative behov (frem for et strukturelt behov) og den operative effekt af anskaffelsen.
Beslutningsbriefing 1+2	Her forelægges beslutninger for ledelsen i Forsvarets Materieltjeneste med henblik på afgørelse af, om der stadig skal gennemføres en anskaffelse.
Businesscase	Forsvaret benytter 2 typer af businesscases ved materielprojekter. Den ene er Forsvaret businesscase, der behandler det overordnede kapacitetsniveau, som ud over materiel omfatter etablerment, it og personel. Den anden businesscase er den konkrete projekt-businesscase. Projektets businesscase udgør den dokumenterede berettigelse for at gennemføre projektet. Businesscasen opdateres og revurderes systematisk i projektets levetid, efterhånden som der opnås mere detaljeret viden om projektets reelle omkostninger, risici, varighed og muligheden for at opfylde projektets mål.
Forsvarskommandoen	Forsvarets overordnede kommandomyndighed. Består af forsvarschefen, der er underlagt forsvarsministeren og har kommandoen over de underordnede myndigheder, og Forsvarsstaben.
Forsvarets Materieltjeneste	Forsvarets materiefaglige myndighed, der indkøber, vedligeholder og udfaser materiel for alle Forsvarets myndigheder. Er også ansvarlig for Forsvarets Hovedværksteder og Forsvarets Forsyning, Depot og Distribution. Forsvarets Materieltjeneste er underlagt Forsvarskommandoen.
Forsvarets Materieltjenestes statusrapportering	Udarbejdes hvert kvartal til Forsvarskommandoen som en orientering om status for større materielanskaffelser. Forsvarskommandoen videregiver informationerne til departementet.
Life Cycle Cost	Beregning af en materielanskaffelses totalomkostninger også kaldet levetidsomkostninger. Omfatter alle omkostninger forbundet med en materielanskaffelse, fra den købes, til den ikke længere indgår i Forsvarets materiel, dvs. de samlede anskaffelses- og driftsomkostninger.
Operativ kommando	Myndighed under Forsvarskommandoen med ansvar for den operative opgaveløsning. Forsvaret har 3 operative kommandoer: Hærens Operative Kommando, Søværnets Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando. Sammen med Hjemmeværnskommandoen udgør de operative kommandoer Forsvarets Materieltjenestes kunder i forbindelse med anskaffelsen af materiel.
PRINCE2	Struktureret projektledelsesmetode, der er udviklet i den britiske regeringsadministration. PRINCE2 er en forkortelse for PProjects IN Controlled Environments, version 2.
Projektafslutningsrapport	En del af PRINCE2. Der skal foreligge en godkendt afslutningsrapport for hvert anskaffelsesprojekt.
Projektleder	Forstår den daglige projektledelse af et projekt. Projektlederens rolle omfatter bl.a. udarbejdelse af centrale beslutningsdokumenter. Herudover kan projektlederen have ansvaret for at opdatere risikostyringsværktøj mv.
Seniorbruger	Repræsenterer modtager af materiellet i anskaffelsesforløbet. Der kan fx være tale om en repræsentant fra den operative kommando, som skal benytte materiellet efter modtagelse.
Seniorleverandør	Repræsenterer leverandøren af materiellet. Seniorleverandøren kan i Forsvaret både være ekstern og intern. Den interne seniorleverandør kan fx repræsentere Forsvarets værksteder. Forsvaret har valgt, at den eksterne leverandør ikke repræsenteres i styregruppen af hensyn til eventuelle kommercielle interesser.
Styregruppe	Ansvarlig for den overordnede ledelse og styring af anskaffelsesprojektet. Styregruppen skal godkende alle væsentlige planer og resurser, træffe beslutning i forbindelse med eventuelle afvigelser, godkende gennemførelsen af de enkelte faser og godkende igangsættelsen af den næste fase i et projekt.
Styregruppeformand	Har det overordnede ansvar for den konkrete anskaffelse af materiel, som styregruppen er nedsat til at tilvejebringe. Styregruppeformanden har en række ansvarsområder, herunder godkendelse af produkter mv. Anskaffelsesprojektets styregruppeformand er bl.a. ansvarlig for, at businesscasen bliver udarbejdet og systematisk bliver opdateret.