

FORSVARSMINISTERIET
DANISH MINISTRY OF DEFENCE



Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

FORSVARSMINISTEREN

10. marts 2014

Ministerredøgørelse til Statsrevisorerne vedrørende beretning nr. 5/2013 om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel

Jeg fremsender hermed min redegørelse til beretning nr. 05/2013 om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel. Redegørelsen omhandler de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til på Forsvarsministeriets område. Redegørelsen er samtidig sendt til rigsrevisor.

Jeg konstaterer med tilfredshed, at statsrevisorerne og Rigsrevisionen anerkender de mange tiltag, der siden 2010 er foretaget for at styrke Forsvarets procedurer omkring indkøb af materiel.

Jeg noterer mig, at Statsrevisorerne finder, at Forsvarets fremskridt og indsats på området for anskaffelse af større materiel ikke er helt tilfredsstillende. Jeg tager statsrevisorernes kritik til efterretning og har særligt noteret mig de fire nedennævnte områder, som Statsrevisorerne peger på, at der fortsat er problemer med:

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

Styrke gennemførelsen af større materielanskaffelser

Statsrevisorernes beretning anbefaler indledningsvist, at der fortsat er behov for at styrke gennemførelsen af større materielanskaffelser.

Jeg er enig i statsrevisorernes anbefaling om, at der fortsat er behov for at styrke gennemførelsen af større materielanskaffelser, og som det også vil fremgå af dette ministersvar, arbejder Forsvarsministeriet og Forsvaret til stadighed på at styrke procedurerne for anskaffelse af større materiel.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at Forsvaret på flere områder arbejder for at implementere Rigsrevisionens anbefalinger. Forsvarets Materieltjeneste har bl.a. oprettet et program vedrørende "Systematisering af Portefølje-, program-, projekt- Og Risikostyring". Programmet har til formål at skabe yderligere struktur og sammenhæng i Forsvarets Materieltjenestes styring af portefølje, programmer, projekter og risici.

Kvaliteten af oplysningerne til de bevilgende myndigheder

Statsrevisorernes beretning anbefaler, at Forsvarsministeriet bør tydeliggøre 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.

Jeg er enig i, at det bør fremgå, såfremt man er bekendt med, at der er usikkerhed forbundet med projektets tid, pris og kvalitet, især når aktstykket forelægges for Finansudvalget, inden der er afholdt udbud. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Forsvaret i 2. halvår 2013 generelt har ændret Forsvarets interne aktstykkeproces. Det er fremover hensigten, at der som udgangspunkt fremsendes bevillingsindstillinger til Folketingets Finansudvalg efter, at der er foretaget tilbudsevaluering, og før Forsvaret underskriver en given kontrakt. Herved forventes en højere grad af kvalificering af aktstykkernes angivelse af behov, funktionel løsning, tidsplan - herunder tidspunkt for operativ idriftsættelse af det indkøbte materiel - samt økonomi.

I de tilfælde, hvor der er behov for at fremsende bevillingsindstilling til Folketingets Finansudvalg inden, der er gennemført tilbudsevaluering, vil Forsvarsministeriet være opmærksom på at tydeliggøre de usikkerheder, der ved indstillingstidspunktet kan være forbundet med projektets tid, pris og kvalitet.

I forhold til anbefalingen om at redegøre for projekters totalomkostninger kan jeg oplyse, at vurdering af totalomkostninger er en naturlig del af Forsvarets business case, der beskriver investeringsgrundlaget, herunder behov og lønsomhed. Totalomkostnings- og levetidsbe-

tragtninger er afhængige af den reelle anvendelse af materiellet. Erfaringen tilsiger, at operativ indsættelse af militært materiel igennem længere perioder og under forskellige geografiske og klimatiske forhold samt overfor forskellige typer af modstandere har betydning for slid og behov for opgradering af materiellet. Dette betyder, at både investeringsgrundlaget samt driftsprofil ændres, hvorved der afviges fra systemernes oprindelige levetidsbetragtninger. Levetidsbetragtninger i aktstykker vil således under alle omstændigheder være baseret på en række forudsætninger.

Jeg kan også oplyse, at Forsvaret fremadrettet i forbindelse med indstillinger vedrørende materielanskaffelser vil angive totalomkostnings- og levetidsbetragtninger i aktstykkernes sagsfremstilling.

Jeg noterer mig, at statsrevisorerne nævner THETIS projektet som eksempel på, at der fortsat er problemer med at sikre kvaliteten af oplysninger til de bevilligende myndigheder, og jeg tager kritikken til efterretning. Som jeg har oplyst over for Finansudvalget, skyldtes forsinkelsen, at Forsvarets Materieltjeneste primo 2012 i forbindelse med udbud af luftvarslingsradaren konstaterede, at leveringstiden var væsentlig længere end forventet, og ved kontraktindgåelsen november 2012 måtte det accepteres, at radarsystemet først kunne leveres i marts 2014. Endvidere ønskede forsvarer at koordinere kapacitetsvidereførelsen med implementeringen af den nye skibsbaserede helikopter af typen Sea Hawk (SH60), der kræver en modifikation af THETIS-klassen. Forsvaret ønskede desuden at gennemføre kapacitetsvidereførelsen, så indflydelsen på aktiviteterne i Nordatlanten og beredskabet ved Grønland reduceres mest muligt.

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen finder, at orienteringen af Finansudvalget vedr. forsinkelsen på THETIS-projektet skete på et sent tidspunkt i forhold til, at forsinkelsen var kendt i en længere periode. Jeg tager denne kritik til efterretning.

Materielstatusrapporteringer

I statsrevisorernes beretning anbefales, at Forsvarets materielstatusrapporteringer fortsat styrkes, og at retningslinjerne for materielstatusrapporteringerne præciseres, ligesom der er behov for en strammere praksis i forhold til rapporteringerne.

Jeg har noteret mig Rigsrevisionens anbefaling om, at materielstatusrapporteringen med fordel kan videreudvikles. Forsvarsministeriet og Forsvaret er derfor i dialog om at revidere og opdatere kriterier for medtagelse af projekter i materielstatusrapporteringen. Der ses endvidere på tiltag, der kan nedbringe procestiden for den enkelte rapportering, således at Forsvarsministeriet kontinuerligt har en relevant og opdateret status for igangværende anskaffelser. Endvidere kan jeg oplyse, at der i dialog med Forsvaret vil blive fastsat et sene-
ste tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter skal være oprettet i rapporteringen.

De iværksatte initiativer ses således at understøtte den strammere praksis, som Rigsrevisionen anbefaler.

Projektstyring og projektstyringsværktøjer til materielanskaffelser

I statsrevisorernes beretning er der en række anbefalinger, der vedrører Forsvarets projektstyring og udviklingen af projektstyringsværktøjer. Statsrevisorernes beretning anbefaler, at Forsvaret sikrer, at projektstyringsværktøjer forankres i organisationen, samt at de anvendes aktivt og konsekvent i organisationen. 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. Rigsrevisionen finder desuden, at fokus på at udarbejde retningslinjer (både i første faser og for afslutningen) kan bidrage til styring af anskaffelsen, men også til, at Forsvaret får opsamlet erfaringer, som kan anvendes i forbindelse med fremtidige projekter. Beretningen anbefaler desuden, at Forsvarets Materieltjeneste i videst muligt omfang anvender interne projektledere. Endelig anbefaler beretningen, at der til hvert projekt bør være tilknyttet to businesscases. Forsvarets businesscase, der udarbejdes i projekternes idéfase og ejes af den operative kommando, samt en projekt businesscase, der udarbejdes i planlægningsfasen, efter projektorganisationen er etableret og ejes af styregruppen.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Forsvaret er enig i Rigsrevisionens anbefalinger vedrørende projektstyring og projektstyringsværktøjer. Forsvarets Materieltjenestes etablering af det tidligere omtalte program¹ ses netop at styrke forankringen og den aktive og konsekvente anvendelse af projektstyringen i organisationen. Programmet vil ligeledes understøtte anbefalingen om, at der er behov for yderligere specifikke retningslinjer og vejledninger til gennemførelsesfasen.

Forsvarets Materieltjeneste er i forhold til anbefalingen om at få udviklet retningslinjer til brug for projektafslutningen i færd med at opdatere forvaltningsgrundlaget således, at dette også omfatter en såkaldt "beslutningsbriefing 3" omhandlende afslutning af det konkrete projekt. Der vil i denne forbindelse blive fastlagt en standard for den projektafslutningsrapport, som skal danne grundlag for beslutningsbriefingen. Forsvaret har oplyst, at Forsvarets Materieltjeneste siden Rigsrevisionen afsluttede dataindsamlingen allerede har udarbejdet projektafslutningsrapporter for 20 større materielanskaffelser og har mere end 20 projektafslutningsrapporter, der pt. er under udarbejdelse.

Forsvaret har oplyst, at man er enig med Rigsrevisionen i, at Forsvarets Materieltjeneste i videst muligt omfang bør anvende interne projektledere. Forsvarets Materieltjenestes beemanding og variationen i omfanget af materielanskaffelsesprojekter betyder dog, at Forsva-

¹ "Systematisering af Portefølje-, program-, projekt- Og Risikostyring"

rets Materieltjeneste også fremadrettet vil have behov for at kunne anvende eksterne projektledere. Forsvarets Materieltjeneste anvender som hovedregel interne projektledere på de største og strategisk vigtigste projekter, såsom fregatprojektet, anskaffelse af pansrede mandskabsvogne og skibsbaseret helikopter.

I forhold til anvendelsen af to businesscases er Forsvaret enig i revisionens anbefaling og vil i forbindelse med større materielanskaffelser anvende en strategisk businesscase benævnt "Forsvarets Businesscase", som udgør beslutningsgrundlaget for investeringer på strategisk niveau, og en projektbusinesscase, som anvendes internt ved Forsvarets Materieltjeneste

Forsvarets Materieltjeneste er således i den afsluttende fase med opdatering og færdiggørelse af forvaltningsgrundlaget og procedurerne i forbindelse med materielanskaffelser. Det er Forsvarets opfattelse, at der dermed er skabt det fornødne grundlag for en systematisk anvendelse af de besluttede projektstyringsværktøjer.

Projektafslutningsrapporter og gevinstrealiseringsrapporter

Af statsrevisorernes beretning fremgår en række anbefalinger vedr. projektafslutningsrapporter og gevinstrealiseringsrapporter. I beretningen fremgår det, at Forsvarsministeriet 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.

Beretningen anbefaler endeligt, at Forsvaret med fordel kan evaluere det leverede materiel, efter at det har været i drift i en periode, samt at Forsvaret ved udarbejdelse af gevinstrealiseringsrapporter bør inddrage en vurdering af kvaliteten af de behovsopgørelser, der lå til grund for prioriteringen og gennemførelsen af materielanskaffelsen.

Forsvarsministeriet finder i den forbindelse, 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 eller lignende. Overvejelser om styringsrelevant opfølgning på materielanskaffelser i sammenhæng med en resultatkontrakt må derfor vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde.

Jeg kan endvidere oplyse, at Forsvarets Materieltjeneste som nævnt ovenfor er i den afsluttende fase med opdatering og færdiggørelse af forvaltningsgrundlaget og procedurerne i forbindelse med materielanskaffelser, herunder også grundlaget for projektafslutningsrapporter.

Forsvaret har oplyst, at man enig i beretningens anbefaling om at gennemføre evaluering af det leverede materiel, når det er i drift – en evaluering som allerede ses gennemført i ram-

men af materielstatusrapporteringen. Materielstatusrapporteringen indeholder til det formål både den aktuelle status for materiellet og den operative kommandos vurdering i forhold til opgaveløsningen.

I forhold til Rigsrevisionens anbefaling vedrørende vurdering af kvaliteten af behovsopgørelserne, er Forsvaret ligeledes enig, idet vurderingen dog anses for at være en del af en - til stadighed - igangværende proces. Som tidligere nævnt i forbindelse med angivelse af totalomkostninger i aktstykker, så er der stor variation i anvendelsen af Forsvarets materiel. Det sker ofte, at materiellet anvendes i en anden sammenhæng, end det der var forudset i opgørelsen af behovet ved anskaffelsen. Forsvaret ser derfor behovsopgørelsen – og kvaliteten af denne - i lyset af grundlaget på anskaffelsestidspunktet.

I forbindelse med projektafslutninger er forvaltningsgrundlaget for aktstykkelukninger også færdiggjort. Der vil i forbindelse med afslutning af de enkelte aktstykker ske en opfølgning på:

- Anskaffelsesforløb,
- målopfyldelse, herunder om anskaffelsen har haft den ønskede effekt/gevinst for Forsvaret,
- bevillingsafløb.

Jeg kan endvidere oplyse, at Forsvaret vil indhente erfaringer med projektevalueringer fra andre relevante, offentlige eller private myndigheder og virksomheder. På baggrund heraf vil Forsvaret vurdere, hvorledes der kan skabes værditilvækst ved anvendelse af gevinstrealiseringsrapporter.

Samlet set er jeg af den opfattelse, at de anførte tiltag vil bidrage til, at Forsvarets proces for anskaffelse af større materiel bringes op på et tilfredsstillende niveau inden for de områder, som Statsrevisorerne har fundet ikke er helt tilfredsstillende.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen