

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om Forsvarets procedurer
for anskaffelse af større materiel

April
2014

revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 5/2013 om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel

10. april 2014

RN 1405/14

Forsvarsministerens redegørelse af 10. marts 2014

1. Dette notat handler om de initiativer, som forsvarsministeren har iværksat eller vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

KONKLUSION

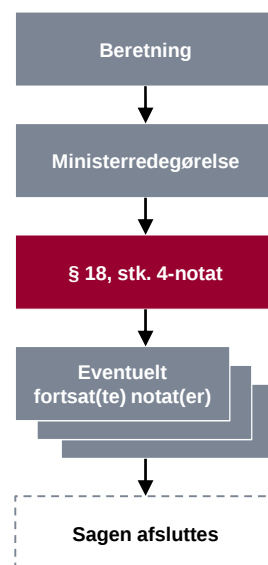
Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at forsvarsministeren tager Statsrevisorernes kritik til efterretning, og at ministeren på den baggrund har iværksat en række initiativer.

Rigsrevisionen finder følgende af Forsvarsministeriets og Forsvarets tiltag vedrørende Forsvarets projektstyring og materielstatusrapporteringer tilfredsstillende og vurderer, at disse dele af sagen kan afsluttes:

- Forsvaret og Forsvarets Materieltjeneste vil i videst muligt omfang anvende interne projektledere og sikre, at egne retningslinjer vedrørende businesscases bliver fulgt.
- Forsvarsministeriet og Forsvaret vil revidere og opdatere kriterier for medtagelse af projekter i materielstatusrapporteringen. Ministeriet vil i den forbindelse se på mulige tiltag, der kan nedbringe procestiden for den enkelte materielstatusrapportering.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Forsvarsministeriets tilretning af aktstykkeprocessen, så man sikrer størst mulig sikkerhed i oplysninger om den angivne tid, pris og kvalitet af materielanskaffelsen. Forelægges aktstykket inden et udbud, vil Forsvarsministeriet angive usikkerhedspunkter vedrørende materielanskaffelsen.
- Forsvarsministeriets angivelse af totalomkostninger i aktstykkers sagsfremstilling.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

- Forsvarsministeriets og Forsvarets arbejde med at fastsætte et tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter senest skal være oprettet i statusrapporteringen.
- Forsvarets arbejde med at færdiggøre de sidste retningslinjer i forvaltningsgrundlaget for projektstyring af materielanskaffelser.
- Forsvarets procedurer for opfølgning på anskaffelsesprojekter, herunder Forsvarets inddragelse af gevinstrealisering.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2013 en beretning om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel. Beretningen handlede om de initiativer, Forsvaret siden 2010 har taget for at forbedre anskaffelsesprocessen vedrørende større materiel på baggrund af en række tidligere materielanskaffelser, der viste sig at blive dyrere end forudsat, forsinket og kvalitetsmæssigt forringet.

Beretningen viste, at Forsvaret siden 2010 har taget flere initiativer til at forbedre anskaffelsesprocessen vedrørende større materiel. Forsvaret har bl.a. taget et omfattende projektstyringsværktøj i brug. Derudover har Forsvarsministeriet udbygget og skærpet tilsynet med de større materielanskaffelser.

Beretningen viste også, at Forsvaret endnu ikke er helt færdig med at færdigudvikle og tilpasse projektstyringsværktøjerne, ligesom Forsvaret endnu ikke er kommet i gang med at evaluere på de enkelte materielanskaffelser. Endelig viste beretningen, at Forsvarsministeriets tiltag for at styrke tilsynet med større materielanskaffelser fortsat kan forbedres. Dette gælder for Forsvarets kvartalsvise materielstatusrapporter til departementet og Forsvarsministeriets aktstykker til Finansudvalget, som fortsat bør forbedres og præciseres.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de fandt det positivt, at Forsvaret fortsat arbejdede med at forbedre anskaffelsesfunktionen. Statsrevisorerne konstaterede dog, at der fortsat var 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 fandt, at Forsvarets fremskridt og indsats på området for anskaffelse af større materiel ikke var helt tilfredsstillende.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som forsvarsministeren har iværksat eller vil iværksætte som følge af beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af forsvarsministerens redegørelse

5. I det følgende gennemgår Rigsrevisionen forsvarsministerens initiativer. Overordnet tager ministeren Statsrevisorernes kritik til efterretning.

Kvaliteten af oplysningerne til de bevilgende myndigheder

6. Beretningen viste, at Forsvarsministeriet havde iværksat en række tiltag for at reducere usikkerheden i oplysninger om materielanskaffelser i aktstykker. Beretningen viste tillige, at Forsvarsministeriet i ét af de 4 udvalgte projekter var længe om at oplyse Finansudvalget om den væsentlige tidsmæssige forsinkelse. Endvidere viste beretningen, at Forsvarsministeriet i aktstykker kun angav de direkte udgifter til materielanskaffelser og ikke totalomkostningerne til anskaffelsen. Hvis totalomkostninger oplyses, vil det bl.a. indebære, at Forsvarets interne omkostninger til anskaffelsen også skal indgå.

Statsrevisorerne pegede på, at Forsvaret fortsat havde problemer med at sikre kvaliteten af oplysninger i aktstykker til de bevilgende myndigheder.

7. Forsvarsministeren oplyser, at Forsvaret fra 2. halvår 2013 generelt har ændret Forsvarets interne aktstykkeproces. Det er således hensigten, at bevillingsindstillinger fremover først sendes til Finansudvalget, efter der er foretaget tilbudsevaluering (på baggrund af udbud), og før Forsvaret underskriver en given kontrakt. Ministeren forventer på den baggrund, at aktstykkernes angivelse af behov, funktionel løsning, tidsplan og økonomi i højere grad vil blive kvalificeret. Ministeren anfører endvidere, at i tilfælde, hvor der alligevel måtte være behov for at sende en bevillingsindstilling til Finansudvalget, inden der er gennemført tilbudsevaluering, vil Forsvarsministeriet være opmærksom på at tydeliggøre de usikkerheder, der kan være forbundet med projektets tid, pris og kvalitet.

8. Forsvarsministeren redegør endvidere for, at projekters totalomkostninger i dag er en naturlig del af Forsvarets businesscase, hvori investeringsgrundlaget beskrives, herunder behov og lønsomhed. Ministeren oplyser, at totalomkostnings- og levetidsbetragtninger er afhængige af den reelle anvendelse af materiellet, hvor bl.a. operativ indsættelse igennem længere perioder og under forskellige geografiske og klimatiske forhold har betydning for slid og behov for opgradering af materiellet. Dette medvirker til, at investeringsgrundlag og driftsprofil eventuelt skal ændres i forhold til den oprindelige levetidsbetragtning. Ministeren oplyser, at levetidsbetragtninger derfor under alle omstændigheder vil være baseret på en række forudsætninger. Ministeren oplyser endelig, at Forsvaret fremadrettet vil angive totalomkostnings- og levetidsbetragtninger i aktstykkernes sagsfremstilling vedrørende materielanskaffelser.

9. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at tilrette den interne aktstykkeproces, så usikkerheder i oplysninger om den angivne tid, pris og kvalitet reduceres, og ministeriets arbejde med at sikre, at ministeriet fremover i aktstykkerne vil tydeliggøre de konkrete usikkerhedspunkter, der på indstillingstidspunktet måtte være vedrørende anskaffelserne. Rigsrevisionen vil også følge ministeriets arbejde med at medtage totalomkostninger i aktstykkernes sagsfremstilling.

Materielstatusrapporteringer og resultatkontrakt

10. Beretningen viste, at Forsvarets materielstatusrapporteringer var blevet udbygget siden 2010. Rigsrevisionen fandt dog, at der fortsat var behov for, at de kvartalsvise materielstatusrapporteringer blev forbedret. Endelig fandt Rigsrevisionen, at ministeriet kunne 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 ligger til grund for investeringen.

Statsrevisorerne fandt, at Forsvaret stadig havde problemer med at udarbejde materielstatusrapporteringer til Forsvarsministeriets departement.

11. Forsvarsministeren oplyser, at Forsvarsministeriet og Forsvaret er i dialog om at revidere og opdatere kriterier for medtagelse af projekter i materielstatusrapporteringen. Ministeriet og Forsvaret ser endvidere på mulige tiltag, der kan nedbringe procestiden for den enkelte rapportering, så Forsvarsministeriet kontinuerligt har en relevant og opdateret status på igangværende anskaffelser. Endelig oplyser ministeren, at ministeriet i dialog med Forsvaret vil fastsætte et tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter senest skal være oprettet i rapporteringen.

12. Forsvarsministeren oplyser endvidere, at opstilling af konkrete gevinstrealiseringsmål kan være relevant, men at dette forudsætter, at beslutningsgrundlaget for materielanskaffelsen kan danne grundlag for en styringsrelevant opfølgning. Dette kunne fx være i relation til nøgletal for operativ rådighedsgrad e.l. Ministeren finder, at overvejelser om styringsrelevant opfølgning på materielanskaffelser i sammenhæng med en resultatkontrakt derfor må vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet og Forsvaret er i dialog om at videreudvikle materielstatusrapporteringen for større materielanskaffelser. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har iværksat tiltag, der kan nedbringe procestiden for statusrapportering. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde med at fastsætte et tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter senest skal være oprettet i statusrapporteringen.

Projektstyring og projektstyringsværktøjer til materielanskaffelser

14. Beretningen viste, at Forsvaret havde etableret procedurer til at understøtte projektstyringen med afsæt i PRINCE2. Beretningen viste også, at der stadig manglede enkelte retningslinjer. Rigsrevisionen fandt, at der i Forsvaret udestår et arbejde med at sikre, at projektstyringsværktøjerne forankres i organisationen, samt at disse anvendes konsekvent og aktivt. Beretningen viste yderligere, at Forsvarets Materieltjeneste i 2 af de 4 udvalgte projekter gjorde brug af eksterne projektledere, hvorfor Rigsrevisionen anbefalede, at Forsvarets Materieltjeneste i videst muligt omfang anvender interne projektledere. Endelig viste beretningen, at Forsvaret ikke konsekvent anvendte egne regler vedrørende Forsvarets 2 businesscases.

Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det positivt, at Forsvaret fortsat arbejdede med at forbedre anskaffelsesfunktionen, men at der bl.a. var problemer med at professionalisere anskaffelsen af materiel til rette tid, pris og kvalitet og problemer med at færdiggøre projektstyringsværktøjer og med at anvende disse aktivt og konsekvent.

15. Forsvarsministeren er enig med Statsrevisorerne i, at der fortsat er behov for at styrke gennemførelsen af større materielanskaffelser. Ministeren oplyser, at Forsvaret på flere områder arbejder på at implementere Rigsrevisionens anbefalinger. Ministeren oplyser, at Forsvarets Materieltjeneste har oprettet program "Systematisering af portefølje-, program-, projekt- og risikostyring". Programmet forventes at styrke forankring og en aktiv og konsekvent anvendelse af projektstyringen i organisationen. Ministeren forventer ligeledes, at omtalte program vil understøtte Rigsrevisionens anbefalinger om, at der er behov for yderligere specifikke retningslinjer og vejledninger til gennemførelsesfasen.

16. Forsvarsministeren oplyser endvidere, at Forsvaret er enig med Rigsrevisionen i, at Forsvarets Materieltjeneste i videst muligt omfang bør anvende interne projektledere. Ministeren anfører videre, at Forsvarets Materieltjenestes bemanning og variationen i omfanget af materielanskaffelsesprojekter dog betyder, at Forsvarets Materieltjeneste også fremadrettet kan have behov for at anvende eksterne projektledere.

17. Endelig oplyser forsvarsministeren, at Forsvaret er enig i Rigsrevisionens anbefalinger vedrørende anvendelse af Forsvarets 2 businesscases. Ministeren oplyser videre, at Forsvaret fremadrettet i forbindelse med større materielanskaffelser vil anvende en strategisk businesscase – "Forsvarets businesscase" – som udgør beslutningsgrundlaget for investeringen på et strategisk niveau. Derudover vil Forsvarets Materieltjeneste internt anvende en projektspecifik businesscase på alle større materielanskaffelsesprojekter.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvaret fortsat arbejder på at skabe yderligere struktur og sammenhæng i styringen af portefølje, programmer, projekter og risici. Rigsrevisionen går ud fra, at forankring af projektstyringsværktøjer fortsat vil være et væsentligt fokuspunkt for Forsvarets og Forsvarets Materieltjenestes ledelse. Rigsrevisionen kan konstatere, at Forsvarets Materieltjeneste er enig i, at materieltjenesten i videst muligt omfang vil anvende interne projektledere. Rigsrevisionen forventer, at Forsvarets Materieltjeneste for hver anskaffelse nøje overvejer mulighederne for at anvende interne projektledere, så man på sigt kan nedbringe antallet af eksterne projektledere. Endelig finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at Forsvaret vil sikre, at egne retningslinjer vedrørende businesscases bliver fulgt. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarets arbejde med at færdigudvikle de sidste retningslinjer vedrørende projektstyringen, som beretningen påpegede.

Projektopfølgning på afsluttede materielanskaffelser og gevinstrealiseringsrapporter

19. Beretningen viste, at Forsvaret havde etableret procedurer for opfølgning på materielanskaffelser efter levering og ibrugtagning. Beretningen viste dog også, at der ikke i alle de undersøgte tilfælde var blevet gennemført en projektopfølgning. Derudover anbefalede Rigsrevisionen, at Forsvaret burde gennemføre en evaluering af, om Forsvaret havde opnået de forudsatte gevinster ved det pågældende materiel. Evalueringen kunne bl.a. indeholde en vurdering af, om materiellet havde opfyldt de operative enheders behov, og om den pågældende investering samlet set havde været tilfredsstillende for Forsvaret. Endelig viste beretningen, at der kunne være et behov for at genvurdere konkrete behovsopgørelser ud fra, om disse blev fastsat tilstrækkeligt præcist.

Statsrevisorerne fandt, at Forsvaret havde problemer med at udarbejde projektafslutningsrapporter. Endvidere fandt Statsrevisorerne, at Forsvaret burde overveje at udarbejde gevinstrealiseringsrapporter, der kunne dokumentere anskaffelsernes indflydelse på Forsvarets evne til at løse sine opgaver.

20. Forsvarsministeren oplyser, at Forsvaret er enig i anbefalingen om at gennemføre evaluering af det leverede materiel, når det er i drift. Ministeren påpeger, at en sådan evaluering allerede finder sted i forbindelse med materielstatusrapporteringerne, da disse både indeholder et formål om en aktuel status for materiellet og af den operative kommandos vurdering i forhold til opgaveløsningen.

Forsvarsministeren oplyser videre, at Forsvarets Materieltjeneste er i færd med at opdatere forvaltningsgrundlaget, så det også omfatter en beslutningsbriefing 3, der omhandler afslutning af det pågældende projekt. Materieltjenesten vil i den forbindelse også fastlægge en standard for en projektafslutningsrapport, som skal danne grundlag for beslutningsbriefingen.

21. Forsvarsministeren oplyser, at der i forbindelse med projektafslutning nu foreligger et forvaltningsgrundlag, der indebærer, at der ved afslutning af de enkelte aktstykker vil finde en opfølgning sted i forhold til:

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

22. Forsvarsministeren oplyser endvidere, at Forsvaret vil indhente erfaringer med projekt-evalueringer fra andre relevante offentlige eller private myndigheder og virksomheder. På den baggrund vil Forsvaret vurdere, hvordan der kan skabes værditilvækst ved at anvende gevinstrealiseringsrapporter.

23. Til sidst oplyser ministeren, at Forsvaret er enig i Rigsrevisionens anbefaling vedrørende kvaliteten af behovsopgørelser. Ministeren påpeger dog, at vurderinger af behovsopgørelser skal anses for at være en del af en til stadighed igangværende proces. Ministeren finder – på samme vis som for angivelse af totalomkostninger i aktstykker – at der er stor variation i anvendelsen af Forsvarets materiel. Ministeren oplyser således, at det ofte kan ske, at materiellet anvendes i en anden sammenhæng, end det var forudset i opgørelsen af behovet ved anskaffelsen. Forsvaret vil derfor se behovsopgørelsen og kvaliteten af denne i lyset af det grundlag, der var på anskaffelsestidspunktet.

24. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvaret i forbindelse med projektafslutninger bl.a. vil følge op på, om anskaffelser har haft den ønskede effekt/gevinst. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarets procedurer for opfølgning på anskaffelsesprojekter, herunder Forsvarets inddragelse af gevinstrealisering.

III. Næste skridt i sagen

25. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- Forsvarsministeriets tilretning af aktstykkeprocessen, så man sikrer størst mulig sikkerhed i oplysninger om den angivne tid, pris og kvalitet af materielanskaffelsen. Forelægges aktstykket inden et udbud, vil Forsvarsministeriet angive usikkerhedspunkter vedrørende materielanskaffelsen.
- Forsvarsministeriets angivelse af totalomkostninger i aktstykkers sagsfremstilling.
- Forsvarsministeriets og Forsvarets arbejde med at fastsætte et tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter senest skal være oprettet i statusrapporteringen.
- Forsvarets arbejde med at færdiggøre de sidste retningslinjer i forvaltningsgrundlaget for projektstyring af materielanskaffelser.
- Forsvarets procedurer for opfølgning på anskaffelsesprojekter, herunder Forsvarets inddragelse af gevinstrealisering.

Lone Strøm