

RIGSREVISIONEN



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

Oktober
2015

revision

Opfølgning i sagen om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel (beretning nr. 5/2013)

25. september 2015

RN 1408/15

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel, som blev indledt med en beretning i 2013. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014.

KONKLUSION

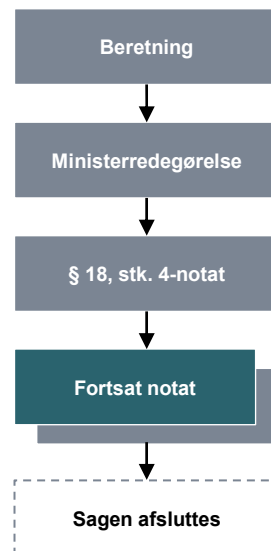
Forsvarsministeriet og de underlagte myndigheder har siden beretningen arbejdet med at forbedre procedurerne for anskaffelse af større materiel. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at væsentlige dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Forsvarsministeriet har minimeret usikkerheder i aktstykkernes oplysninger om den angivne tid, pris og kvalitet.
- Totalomkostninger skal fremover indgå i alle aktstykker, hvor det er relevant.
- Departementets statusrapportering og overblik over igangværende projekter er styrket.
- Forsvarsministeriets Materiel og Indkøbsstyrelses opdaterede bestemmelser om materielanskaffelser er nu samlet på en hjemmeside, og det er præciseret, at bestemmelserne skal følges.
- Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses interne bestemmelser vedrørende projektafslutningsrapporter er tilfredsstillende.

Flere af Forsvarsministeriets og myndighedernes initiativer er dog først implementeret for nylig, hvorfor Rigsrevisionen har vanskeligt ved at vurdere, om procedurerne efterleves. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Forsvarsministeriets og de underlagte myndigheders praksis for at vurdere gevinster i forbindelse med projektafslutningsrapporter.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

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 var helt færdig med at færdigudvikle og tilpasse projektstyringsværktøjerne, ligesom Forsvaret endnu ikke var 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 for Forsvarsministeriets aktstykker til Finansudvalget, som fortsat bør forbedres og præciseres.

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.

3. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
Forsvarsministeriets tilretning af aktstykkeprocessen, så man sikrer størst mulig sikkerhed i oplysninger om den angivne tid, pris og kvalitet af materielanskaffelsen.	Behandles i dette notat.
Forsvarsministeriets angivelse af totalomkostninger i aktstykkers sagsfremstilling.	Behandles i dette notat.
Forsvarsministeriets og Forsvarets arbejde med at fastsætte et tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter senest skal være oprettet i statusrapporteringen.	Behandles i dette notat.
Forsvarets arbejde med at færdiggøre de sidste retningslinjer i forvaltningsgrundlaget for projektstyring af materielanskaffelser.	Behandles i dette notat.
Forsvarets procedurer for opfølgning på anskaffelsesprojekter, herunder Forsvarets inddragelse af gevinstrealisering.	Behandles i dette notat.

4. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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

II. Forsvarsministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Forsvarsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

6. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014 fulgt området gennem møde og brevveksling med Forsvarsministeriet og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Vi har afventet Forsvarsministeriets arbejde med de åbentstående punkter i sagen, herunder ministeriets initiativer vedrørende forbedret styring af aktstykker.

Forsvarsministeriets tilretning af aktstykkeprocessen, så man sikrer størst mulig sikkerhed i oplysninger om den angivne tid, pris og kvalitet af materielanskaffelsen

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Forsvaret fortsat havde problemer med at sikre kvaliteten af oplysninger i aktstykker til de bevilgende myndigheder. Det fremgik af notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014, at Rigsrevisionen ville 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.

8. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse implementerede i november 2014 opdaterede bestemmelser vedrørende den overordnede styring af materielanskaffelser, som fastsætter rammer for fremgangsmåden ved anskaffelse af materiel og klarlægger sammenhængen til projektledelsesprocesserne.

9. Bestemmelserne beskriver ansvar og opgaver vedrørende planlægning og initiering af anskaffelser, analyse af muligheder samt implementering og afslutning af materielanskaffelser. Bestemmelserne er en opdatering og præcisering af tidligere bestemmelser, og en af ændringerne er, at det er præciseret, at bestemmelsen skal følges.

10. Det fremgår af bestemmelsen, at materielanskaffelser skal hjemles via et aktstykke, hvis den planlagte økonomiske ramme overstiger 60 mio. kr., eller hvis Forsvarsministeriet har besluttet, at anskaffelsen kan have en særlig politisk interesse. Det fremgår endvidere, at aktstykket skal indeholde en budgetramme, en forventet tidsplan, den forventede kvalitet og oplysninger om eventuelle risici, som har betydning for tid, pris og kvalitet.

11. Forsvarsministeriets departement har fra foråret 2015 desuden besluttet at styrke det interne tilsyn med materielområdet, så der bl.a. skal foretages en tættere og mere systematisk opfølgning på aktstykker og lukning af disse. Departementet har bl.a. præciseret budgetvejledningens bestemmelser om, hvad der er en væsentlig fordyrelse, kvalitativ ændring eller forsinkelse.

En væsentlig ændring i pris defineres som en ændring på 10 % eller mere af totaludgiften og min. 6 mio. kr.

En væsentlig kvalitativ ændring defineres ved at være en substantiel ændring af projektet, altså hvis projektet skifter karakter. Det vil fx være en væsentlig ændring, hvis der anskaffes et andet antal enheder eller en anden type enheder (fx semiautomatisk i stedet for automatisk), eller hvis dele af projektet ikke gennemføres, som det var forudsat i aktstykket. Et eksempel på en væsentlig ændring er anskaffelsen af selvbeskyttelsesudstyr til fly, som blev ændret til kun at omfatte en del af det forudsatte udstyr på grund af eksportrestriktioner og utilstrækkelig teknisk modenhed på en del af udstyret.

Forsvarsministeriet og Finansministeriet har igangværende drøftelser om, hvornår en forsinkelse er væsentlig. Forsvarsministeriet definerer indtil videre en væsentlig forsinkelse som mere end 6 måneder. Dvs. at hvis et projekt burde være afsluttet i 2015 men der falder betalinger i juli 2016 eller senere, bør det forelægges for Finansudvalget som en væsentlig ændring. En tidsmæssig overskridelse af bevillingsrammens finansår vil ikke være en væsentlig forsinkelse, hvis der er angivet et år for (operativ) ibrugtagning/overdragelse, og dette ikke er overskredet eller påvirkes af forsinkelsen. Fx ville en forsinkelse på 1 år for et anlægsprojekt ikke være væsentligt, hvis bevillingsrammen går fra 2015 til 2016, men ibrugtagningen/indflytningen først er angivet til 2017, og ibrugtagningen stadig vil kunne ske til tiden på trods af forsinkelsen i det økonomiske afløb.

12. Tilsynet vil blive styrket ved, at der skabes et samlet overblik over alle igangværende aktstykker på Forsvarsministeriets område. Dette skal ske ved, at de relevante styrelser hver måned i Excel-ark udfylder status for aktstykker med fokus på ændringer i pris, tid og kvalitet i projekterne. Alle ændringer (ikke kun de væsentlige) skal rapporteres i oversigten til departementet månedsvist, og det skal angives i bemærkningerne i oversigten, om der er tale om væsentlige ændringer. Når aktstykkeprojekterne er afsluttet, vil der blive fulgt op på, om de også er blevet lukket.

13. For at sikre størst mulig sikkerhed i oplysninger om den angivne pris, tid og kvalitet i aktstykker er Forsvarsministeriet endvidere gået over til at forelægge såkaldte sene aktstykker. Det indebærer, at aktstykkerne først forelægges efter, at et eventuelt udbud er afsluttet, så informationerne i aktstykket bliver så korrekte som muligt. Hvis der er behov for at forelægge et aktstykke inden et udbud, skal usikkerhedspunkter i projektet anføres i aktstykket.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet vil minimere usikkerheder i aktstykkernes oplysninger om den angivne pris, tid og kvalitet, og at ministeriet fremover i aktstykkerne vil tydeliggøre de konkrete usikkerhedspunkter, der på indstillingstidspunktet måtte være vedrørende anskaffelserne. Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at ministeriet internt har præciseret, hvornår der er tale om væsentlige ændringer, som kræver fornyet forelæggelse for Finansudvalget, og at ministeriets tilsyn med igangværende aktstykker styrkes. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes

Forsvarsministeriets angivelse af totalomkostninger i aktstykkers sagsfremstilling

15. Det fremgik af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014, at Rigsrevisionen ville følge Forsvarsministeriets arbejde med at medtage totalomkostninger i aktstykkernes sagsfremstilling. Det fremgik af beretningen, at behovet for at vurdere total- og levetidsomkostninger både er relevant i forhold til at vælge den økonomisk mest fordelagtige løsning og til at udarbejde et estimat for de efterfølgende driftsudgifter.

16. Som en del af departementets styrkede opfølgning på aktstykker skal de samlede udgifter ved anskaffelsen (totalomkostninger) anføres i aktstykket. Da aktstykkerne fremover først forelægges efter, at et eventuelt udbud er afsluttet, vurderer Rigsrevisionen, at dette i kombination med departementets øgede tilsyn vedrørende aktstykkerne skaber grundlag for, at oplysningerne om totalomkostninger i aktstykkerne bliver så præcise som muligt.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har styrket opfølgning og tilsyn samt præciseret, at anskaffelsens totalomkostninger skal fremgå af aktstykket. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forsvarsministeriets og Forsvarets arbejde med at fastsætte et tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter senest skal være oprettet i statusrapporteringen

18. Statsrevisorerne bemærkede, at der fortsat er problemer med at udarbejde materielstatusrapporteringer til departementet. Det fremgik af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014, at Rigsrevisionen ville følge Forsvarsministeriets arbejde med at fastsætte et tidspunkt for, hvornår materielanskaffelsesprojekter senest skal være oprettet i statusrapporteringen.

19. Forsvarsministeriet har udarbejdet et udkast til et direktiv, der sætter rammerne for den kvartalsvise statusrapportering vedrørende større materielanskaffelser. Det fremgår heraf, at formålet med den kvartalsvise materielstatusrapportering vedrørende større materielanskaffelser er todelt, idet rapporteringen har til formål at udgøre et valideret grundlag for den løbende ledelsesinformation og ministerens kvartalsvise orientering af forsvarsforligskredsen om status på materielområdet. Direktivet skal således bidrage til ministeriets systematiske materieltilsyn, herunder det løbende tilsyn med Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses styringsinteressante materielanskaffelser. Fx vurderes det, om anskaffelserne forløber som planlagt, og at disse gennemføres i overensstemmelse med gældende hjemmel, herunder politiske aftaler og tiltrådte aktstykker, samt i overensstemmelse med den økonomiske ramme, den planlagte tidshorisont og de operative og strukturelle behov. Når direktivet endnu ikke er besluttet, skyldes det de igangværende omlægninger af ledelsesstrukturen som følge af det seneste forsvarsforlig. Disse omlægninger har også betydning for beslutnings- og ledelsesstrukturen vedrørende materielanskaffelser.

Den kvartalsvise materielstatusrapportering vedrørende større materielanskaffelser er forankret ved Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, der ligeledes er sekretariat herfor. Materiel- og Indkøbsstyrelsen har ansvaret for indhentning af bidrag fra Værnfælles Forsvarskommando. På baggrund heraf – og i koordination med Værnfælles Forsvarskommando – gives herefter en ”samlet trafiklysvurdering” af de enkelte projekters status. På baggrund heraf fremsender Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse en samlet kvartalsvis materielstatusrapportering vedrørende større materielanskaffelser til Forsvarsministeriet. Rapporteringen er således forankret ét sted for at sikre entydigt rapporteringsansvar og dermed også et entydigt ansvar for koordination af bidragene til rapporteringen og ansvar for, at den endelige rapportering til Forsvarsministeriet fremstår opdateret, entydig og konsolideret.

20. Rigsrevisionen kan konstatere, at materielanskaffelsesprojekter som hovedregel optages i rapporteringen, når departementets bemyndigelse til at gå i udbud eller indhente tilbud foreligger. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at procedurerne for, hvornår projekter optages i statusrapporteringen til departementet, er præciseret. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forsvarets arbejde med at færdiggøre de sidste retningslinjer i forvaltningsgrundlaget for projektstyring af materielanskaffelser

21. Statsrevisorerne bemærkede, at Forsvaret fortsat havde problemer med at færdiggøre projektstyringsværktøjer til materielanskaffelser og med at anvende disse værktøjer aktivt og konsekvent. Det fremgik af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014, at Rigsrevisionen ville følge Forsvarets arbejde med at færdigudvikle de sidste retningslinjer vedrørende projektstyringen.

22. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har på et møde med Rigsrevisionen gennemgået de aktiviteter, der er iværksat siden beretningen. Ét af initiativerne er, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har samlet alle relevante dokumenter vedrørende materielanskaffelser på én hjemmeside. Hjemmesiden tager afsæt i bestemmelsen for materielanskaffelser og beskriver således processerne fra start til slut. På hjemmesiden er der indarbejdet links til relevante dokumenter, formularer, skabeloner, vejledninger, procesbeskrivelser og relaterede bestemmelser. Det er desuden præciseret, at bestemmelserne skal følges.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse forventer, at de nyeste tiltag omkring anvendelsen af projektledelse er implementeret inden udgangen af 2015. Udviklingen inden for anvendelse af projektledelse ses som en fortsat proces, der jævnligt vil medføre løbende opdateringer.

23. Rigsrevisionen kan konstatere, at Forsvaret har opdateret forvaltningsgrundlaget siden beretningens udarbejdelse. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har samlet alle interne bestemmelser om materielanskaffelser på én hjemmeside, og det er præciseret, at bestemmelserne skal følges. Rigsrevisionen finder Forsvarsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forsvarets procedurer for opfølgning på anskaffelsesprojekter, herunder Forsvarets inddragelse af gevinstrealisering

24. Statsrevisorerne bemærkede, at Forsvaret fortsat havde problemer med at udarbejde projektafslutningsrapporter, og at Forsvaret bør overveje at udarbejde gevinstrealiseringsrapporter, der kan dokumentere anskaffelsernes indflydelse på Forsvarets evne til at løse sine opgaver.

Forsvarsministeren oplyste i ministerredegørelsen bl.a., at der i forbindelse med projektafslutning nu forelå et forvaltningsgrundlag, som indebar, at der ved afslutning af de enkelte aktstykker ville finde en opfølgning sted i forhold til anskaffelsesforløb, målopfyldelse (herunder om anskaffelsen har haft den ønskede effekt) og bevillingsafløb. Det fremgik af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 10. april 2014, at Rigsrevisionen ville følge Forsvarets procedurer for opfølgning på anskaffelsesprojekter.

25. Rigsrevisionen har gennemgået Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses nuværende forvaltningsgrundlag for afslutning af projekter. Det fremgår i dag af de interne bestemmelser, at der forud for projekterne skal udarbejdes en businesscase. Når projekterne afsluttes, skal der udarbejdes en rapport, der fremlægger projektets samlede resultat i forhold til den godkendte businesscase, herunder økonomiske forhold, tidsplan, kvalitet og sammenhæng med Forsvarets behov. Der er ligeledes udarbejdet skabeloner for projektafslutningsrapportens format og indhold. Forsvarsministeriet har supplerende oplyst, at det har været hensigten først at starte med gevinstrealisering på it-området og derefter udvikle gevinstrealisering inden for de øvrige kapacitetsområder. Rigsrevisionen kan konstatere, at det af principperne og rammerne for it-governance i Forsvarsministeriet nu fremgår, at der skal være fokus på gevinster og gevinstrealisering, og at gevinster, der kan være finansielle som ikke-finansielle, skal være tydeligt beskrevet i businesscasen.

26. Rigsrevisionen har anmodet om at få fremsendt eksempler på projektafslutningsrapporter, som viser, hvordan Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i praksis evaluerer og vurderer gevinsterne ved anskaffelserne. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har på den baggrund fremsendt et eksempel vedrørende en ny beskyttelsesudrustning. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der fortsat er behov for at arbejde videre med praksis for at vurdere projekternes gevinster, idet evalueringen i det konkrete tilfælde ikke indeholdt en vurdering af resultatet i forhold til de forventede gevinster, men blot henviste til de forventede gevinster i businesscasen.

27. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har arbejdet med at få fokus på gevinstrealisering i it-projekter, og at erfaringerne herfra forventes udvidet til andre områder. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

28. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses interne bestemmelser vedrørende projektafslutningsrapporter i dag er tilfredsstillende, men at der er behov for at forbedre praksis. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om Forsvarsministeriets og de underlagte myndigheders praksis for at vurdere gevinster i forbindelse med projektafslutningsrapporter.

Lone Strøm