



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Januar 2023
– 9/2022**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Forsvarsministeriets opbygning af en indsættelsesbar brigade

9/2022

Beretning om

Forsvarsministeriets opbygning af en indsættelsesbar brigade

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 2023

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

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning 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 maj 2023.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-791-0
ISBN online 978-87-7434-792-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Forsvarsministeriets opbygning af en indsættelsesbar brigade

Det største initiativ i forsvarsforliget 2018-2023 er, at Forsvarsministeriet skal opbygge en brigade bestående af ca. 4.000 soldater samt kampvogne, droner, luftværn mv. Brigaden skal være kampklar i 2024. Forsvarsministeriet blev tilført ca. 4,4 mia. kr. til opbygningen, der består af 7 initiativer.

Forsvarsministeriet oplyste i et kasseeftersyn fra september 2022, at 6 ud af de 7 initiativer under brigaden er forsinket, og at ministeriet derfor ikke forventer at kunne råde over en indsættelsesbar brigade i 2024.

Statsrevisorerne ser med stor alvor og bekymring på, at Forsvarsministeriet ikke har levet op til forsvarsforliget 2018-2023, idet ministeriet ikke vil råde over en indsættelsesbar brigade i 2024.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet ikke har tilrettelagt en effektiv styring af opbygningen af brigaden og kun i begrænset omfang har fulgt op på økonomi og fremdrift. Ministeriet ved således ikke, hvordan de ca. 4,4 mia. kr. til opbygningen er anvendt, eller om midlerne rækker til hele projektet.

Det er Statsrevisorernes vurdering, at Forsvarsministeriet bør følge økonomien i et projekt af brigadens størrelsesorden for at kunne leve op til grundlæggende og almindeligt udbredte principper for god statslig økonomistyring. Det manglende overblik udfordrer Forsvarsministeriets og Folketingets muligheder for at styre fremdriften og foretage prioriteringer på et oplyst grundlag.

Statsrevisorerne

16. januar 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Statsrevisorerne konstaterer, at Folketingets Forsvarsudvalg og forligskredsen er orienteret om forsinkelser i opbygningen af brigaden, men at orienteringerne har været for optimistiske i forhold til den reelle fremdrift. Statsrevisorerne konstaterer også, at ingen af orienteringerne til forligskredsen har omhandlet, hvilke konsekvenser forsinkelserne måtte have for den samlede forligsimplicering og forligsøkonomi.

Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse:

- At Forsvarsministeriets utilstrækkelige styring af opbygningen af brigaden er et eksempel på, at ministeriet ikke har tilrettelagt en økonomistyring, der gør ministeriet i stand til at redegøre for, om forligsmidlerne er anvendt til at løse de opgaver og nå de mål, som er forudsat i forsvarsforliget, jf. Statsrevisorernes bemærkning til beretning nr. 10/2022 om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023.
- At forsvarsministeren har svaret på 25 spørgsmål fra Folketingets Forsvarsudvalg. 15 spørgsmål har vedrørt forsinkelser i opbygningen af brigaden, og ministeren har 3 gange - senest i november 2021 - svaret, at brigaden vil være kampklar i 2024, men at der vil være udeståender.
- At forligskredsen første gang blev orienteret om forsinkelser i opbygningen af brigaden i februar 2021 og i juni 2022 blev orienteret om forsinkelser af yderligere 4 initiativer. I september 2022 oplyste Forsvarsministeriet, at 6 ud af de 7 initiativer var forsinket, og at brigaden ikke ville være kampklar i 2024.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
 2. Forsvarsministeriets styring af opbygningen af brigaden	 10
2.1. Struktur for rapportering	11
2.2. Tidsplaner	12
2.3. Opfølgning på opbygningen af brigaden	13
 3. Orientering af Folketinget og forligskredsen	 19
3.1. Forsvarsministeriets orienteringer til Folketinget og forligskredsen	20
3.2. Forsvarsministeriets aktstykker til Finansudvalget	23
 Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	25
Bilag 2. Metodisk tilgang	26
Bilag 3. Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden i perioden 2018 - juni 2022	31
Bilag 4. Forsvarsministeriets orienteringer til forligskredsen	39
Bilag 5. Aktstykker vedrørende brigaden i perioden 2018 - juni 2022	42
Bilag 6. Ordliste	43

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og har supplerende indarbejdet besvarelsen af en statsrevisoranmodning. Rigsrevisionen afgiver beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Claus Hjort Frederiksen: november 2016 - juni 2019

Trine Bramsen: juni 2019 - februar 2022

Morten Bødskov: februar 2022 - december 2022

Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Forsvarsministeriets opbygning af en deployerbar brigade, dvs. en brigade, der er indsættelsesbar. Det betyder, at brigaden skal kunne opstilles og indsættes nationalt eller internationalt, enten som en samlet brigade eller i mindre enheder, og i Danmarks tilfælde inden for 180 dage. Brigaden skal opbygges med udgangspunkt i Forsvarsministeriets eksisterende 1. brigade. Opbygningen består derfor både af anskaffelse af nye kapaciteter, fx panserværnsmissiler, og af opretholdelse af eksisterende kapaciteter, fx opgradering af eksisterende kampvogne. Der skal også uddannes flere soldater og bygges nye bygninger til opbevaring af de nye kapaciteter.

Beslutningen om at opbygge brigaden følger af *Aftale på forsvarsområdet 2018-2023*, der blev indgået i januar 2018 (herefter forsvarsforliget). Opbygningen af brigaden er det største initiativ i forsvarsforliget, og Forsvaret skal ifølge forliget råde over brigaden i 2024. Opbygningen af brigaden består af 7 initiativer. Med forliget blev der tilført ca. 4,4 mia. kr. til formålet.

2. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2021. Baggrunden herfor er, at Forsvarsministeriet i november 2021 meddelte forsvarsforligskredsen og offentligheden, at 2 initiativer i brigaden ville blive udsat til næste forligsperiode. Statsrevisorerne anmodede i januar 2022 om, at Rigsrevisionen i undersøgelsen også besvarer 2 spørgsmål om orienteringen af Folketinget. Spørgsmålene fremgår af bilag 1.

3. Forsvarsministeriet foretog i september 2022 del 1 af et "kaseeftersyn" af ministerområdet. Kaseeftersynet viste, at 6 af de 7 initiativer under brigaden er forsinket. Det betyder, at ministeriet ikke forventer at råde over en deployerbar brigade i 2024, som det er aftalt i forsvarsforliget. Ministeriet har i den forbindelse konstateret, at der er behov for at styrke ministeriets koncern og tværgående styring samt planlægning og implementering. Dette bekræftes af resultaterne i denne undersøgelse.

Denne beretning er afgivet til Statsrevisorerne samtidig med beretningen om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023.

1. brigade

1. brigade er en militær enhed under Hæren. Brigaden er bemannet af professionelle soldater og skal bestå af ca. 4.000 mand. Opbygningen indebærer bl.a. flere operative kampvogne, droner, luftværn og panserværn. Brigaden skal kunne indsættes samlet eller opdeles og udsendes i mindre enheder.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en effektiv styring af opbygningen af en indsættelsesbar brigade. Vi har også gennemgået ministeriets svar til Folketinget på udvalgsspørgsmål om brigaden og ministeriets årlige orienteringer af forligskredsen. Vi giver hermed Statsrevisorerne det faktuelle grundlag for at kunne vurdere, om Folketinget har modtaget retvisende, aktuelle og løbende orienteringer om budgetoverskridelser og/eller forsinkelser, jf. Statsrevisorernes anmodning og Rigsrevisionens notat om tilrettelæggelsen af undersøgelsen. Vi vurderer, om Finansudvalget har fået de fornødne oplysninger i forbindelse med udvalgets behandlinger af aktstykker om brigaden. Det gør vi ved at undersøge, om der er overensstemmelse mellem oplysningerne i aktstykkerne og ministeriets bagvedliggende dokumentation.



Hovedkonklusion

Forsvarsministeriet har ikke sikret en effektiv styring af opbygningen af en indsættelsesbar brigade. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Forsvarsministeriet har i begrænset omfang fulgt op på opbygningen af brigaden. Konsekvensen er, at ministeriet ikke ved, hvordan de ca. 4,4 mia. kr. til opbygningen af brigaden anvendes, eller hvornår brigaden er endeligt opbygget.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet fra starten har fastlagt en struktur for den interne rapportering, men at ministeriet ikke har fulgt den i 2021 og 2022. Ministeriet har ikke en samlet tidsplan for opbygningen af brigaden, og tidsplanerne for de enkelte initiativer er ikke robuste.

Det fremgår af forsvarsforliget, at det er et rammeforlig. Det betyder ifølge Forsvarsministeriet, at finansieringen af brigaden skal ske inden for ministeriets samlede økonomiske ramme på finansloven, og at der derfor ikke er krav om, at ministeriet gennemfører en særskilt økonomisk opfølgning på anvendelsen af de ca. 4,4 mia. kr. til opbygningen af brigaden. Rigsrevisionen bemærker, at ministeriets manglende opfølgning på økonomien til brigaden betyder, at ministeriet ikke har viden om, hvordan midlerne anvendes, og om, hvorvidt midlerne rækker til hele projektet. Ministeriet har dermed ikke sikret gennemsigtighed i økonomien, og det udfordrer ministeriets mulighed for at styre fremdriften i opbygningen og foretage prioriteringer på et oplyst grundlag.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet i et vist omfang har fulgt op på afvigelser fra planerne i forhold til fremdriften i opbygningen. Ministeriet vurderede i 1. halvår 2021, at det ikke længere var realistisk, at hele brigaden ville være opbygget ved udgangen af 2023. Ministeriets koncernstyringskreds har 4 gange drøftet afvigelser i fremdriften, men kun for ét af de 7 initiativer. Dette på trods af, at ministeriet i 2018 forventede, at 5 initiativer ville blive forsinket, og at flere af netop disse initiativer i 2021 var præget af væsentlige udfordringer med fremdriften, hvilket krævede drøftelser i kredsen, jf. ministeriets egne retningslinjer.

Forsvarsministeriet har orienteret Folketinget om brigaden gennem forsvarsministerens svar på udvalgsspørgsmål og orienteret forligskredsen gennem årlige orienteringer mv.

Forsvarsministeren har på baggrund af spørgsmål fra Forsvarsudvalget 25 gange i perioden 2018 - juni 2022 svaret på spørgsmål, der omhandler brigaden. 15 af spørgsmålene angår forsinkelser, hvor ministeren 3 gange har svaret, at Forsvaret ventes at have en kampklar brigade i 2024, men at der vil være udeståender.

Forsvarsministeren har orienteret forligskredsen 5 gange gennem årlige orienteringer om status på fremdriften i opbygningen af brigaden. Ministeriet har derudover 9 gange orienteret forligskredsen ad hoc, typisk om status på enkeltstående kapaciteter. Orienteringerne har i 5 tilfælde omhandlet forsinkelser.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriets aktstykker har indeholdt de fornødne oplysninger, idet der er overensstemmelse mellem aktstykkerne og den bagvedliggende dokumentation. Ministeriet har dog ikke i alle tilfælde forelagt aktstykkerne i overensstemmelse med budgetvejledningens tidsfrister. Rigsrevisionen er enig i, at der kan være behov for en vis sagsbehandlingstid i forhold til at vurdere, om der er tale om en ”væsentlig ændring” efter budgetvejledningen. Rigsrevisionen vurderer dog, at 5-11 måneders sagsbehandlingstid ikke kan vurderes som rimelig, når der er tale om en ændring i pris, som det alt andet lige bør kræve mindre sagsbehandlingstid at konsolidere.

1.2. Baggrund

5. På forsvarsområdet er der tradition for flerårige forsvarsforlig. Forsvarsforlig er politiske aftaler, der anviser mål og økonomiske rammer for udviklingen af Forsvaret i en afgrænset periode. Med forsvarsforliget 2018-2023 blev ministeriets bevilling hævet med ca. 12,8 mia. kr. Formålet var bl.a., at Danmark fortsat skulle løfte sit ansvar i NATO ved at søge i større grad at imødekomme de styrkemål, som NATO har opstillet for Danmark. Et af styrkemålene for Danmark er opstillingen af en såkaldt medium brigade.

Forsvarsministeriets krav til brigadens indhold

6. Forsvarsministeriet har omsat NATOs 9 minimumskrav til en medium brigade til 7 initiativer. Tabel 1 viser de 7 initiativer samt ministeriets status for opbygningen.

NATOs 9 minimumskrav til en medium brigade

En medium brigade skal have:

- et brigadehovedkvarter
- et føringsstøttekompagni
- 3-4 kampbataljoner
- en efterretningsbataljon
- en artilleriafdeling
- et luftværnsbatteri
- en panseringeniørbataljon
- en logistikbataljon
- et militærpolitikompagni¹⁾.

¹⁾ Indgår ikke i denne undersøgelse, da opbygningen foregår i et andet regi end brigaden.

Tabel 1

Brigadens 7 initiativer og Forsvarsministeriets status for opbygningen i efteråret 2022

	Beskrivelse af initiativ	Opgaver fra initiativgrundlag	Forsvarsministeriets status
	Føringsstøtte Skal bl.a. levere it-infrastruktur og kommunikationssystemer til soldaterne, så enhederne kan arbejde samordnet.	Opbygning af føringsstøttekompagni samt kommunikations- og informationssystemer.	● Afsluttes først i næste forligsperiode.
	3 kampbataljoner 3 kampenheder på ca. 800 soldater hver, der kan løse landmilitære opgaver.	De 3 kampbataljoner skal styrkes med panserværn og flere operative kampvogne.	● Afsluttes først i næste forligsperiode.
	Efterretning og opklaring Skal indhente, bearbejde og formidle efterretninger.	En ekstra opklaringseskadron, yderligere materiel til elektronisk krigsførelse og nye sensorer.	● Afsluttes først i næste forligsperiode.
	Droner Skal sikre, at brigadens behov for indhentning af informationer bliver dækket.	Opbygning af dronekapacitet.	● Afsluttes inden forligsperioden udløber.
	Ildstøtte Skal bekæmpe lufttrusler mod brigaden og sikre ildstøtte.	Styrkelse og udrustning af ildstøttekapacitet, herunder anskaffelse af luftværn og yderligere artilleri.	● Afsluttes først i næste forligsperiode.
	Ingeniørkapaciteter Skal sørge for, at soldaterne kan komme frem i terrænet. Det sker fx ved at bygge lejre og broer samt fjerne miner og ammunition.	Styrkelse af ingeniørkapacitet, så brigaden råder over en ingeniørbataljon med stabskompagni.	● Afsluttes først i næste forligsperiode.
	Logistik Skal sikre, at brigaden kan komme til slagmarken, men også videre derfra, hvis kamppladsen flytter. Er desuden ansvarlig for løbende tilførsel af resurser til kampenheder.	Styrkelse med bl.a. anskaffelse af lastbiler, påhængsvogne og containere.	● Afsluttes først i næste forligsperiode.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet, herunder ministeriets kasseeftersyn.

Forsvarsministeriet har oplyst, at initiativerne i tabel 1 understøtter hinanden, og derfor skal alle initiativerne være implementeret, før brigaden fungerer optimalt. Fx vil mangel på logistik betyde, at brigaden kan have vanskeligt ved at flytte sig rundt eller få tilført nødvendigt materiel og resurser under en indsættelse. Det fremgår af tabel 1, at 6 ud af de 7 initiativer er forsinket og først færdiggøres i næste forligsperiode. Dette oplyste ministeriet i forbindelse med kasseeftersynet i september 2022. Det fremgår desuden af kasseeftersynet, at ministeriet vil nedsætte et ekspertudvalg, der bl.a. skal komme med anbefalinger til, hvordan ministeriet kan få en stærkere implementeringsorganisation og en styrket og mere gennemsigtig tværgående styring.

7. Forsvarsministeriet har på baggrund af forsvarsforliget udarbejdet 7 initiativgrundlag for hvert af de 7 initiativer i tabel 1 samt 1 initiativgrundlag for den samlede brigade. Initiativgrundlagene beskriver opbygningen af brigaden, og det er dem, vores undersøgelse tager udgangspunkt i.

8. Forsvarsministeriet har oplyst, at opbygningen af brigaden har været påvirket af en række rammevilkår, fx lange leverancetider og højere priser som følge af COVID-19 og krigen i Ukraine.

Ansvar og organisering i forbindelse med forligsimpliciteringen

9. Forsvarsministeriets departement har det overordnede ansvar for implementeringen af forsvarsforliget, herunder opbygningen af brigaden. Styringen af forligsimpliciteringen bygger på 4 principper, der er fastlagt af departementet:

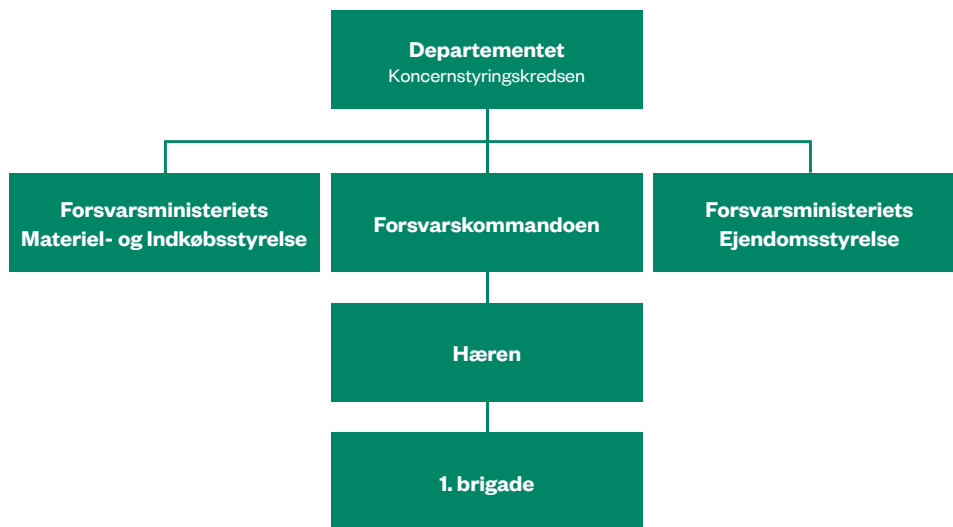
1. **Decentralt implementeringsansvar.** Implementeringsansvaret placeres i videst muligt omfang hos styrelserne og håndteres så vidt muligt som et element i den daglige opgaveløsning.
2. **Centralt overblik.** Det decentrale implementeringsansvar kobles med et centralt overblik over den samlede forligsimplicitering.
3. **Risikostyring.** Forligsinitiativerne organiseres, styres og afrapporteres forskelligt med udgangspunkt i en kategorisering på baggrund af risiko og væsentlighed.
4. **Opfølgning.** Implementeringen skal sikre et kombineret fokus på faglig og økonomisk opfølgning på initiativerne.

Forsvarsministeriet har oplyst, at midlerne fra forsvarsforliget tillægges styrelsernes eksisterende økonomiske rammer, og at ministeriets økonomiske opfølgning på initiativerne efterfølgende sker på rammeniveau i de enkelte styrelser.

10. Figur 1 viser de væsentligste aktører i opbygningen af brigaden.

Figur 1

Organisering af de væsentligste aktører i opbygningen af brigaden



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 1, at det øverste ledelsesmæssige forum for styring af og opfølgning på forligsimpliciteringen er koncernstyringskredsen under departementet. Forsvarskommandoen har det overordnede ansvar for opbygningen af brigaden og skal sikre fremdrift i opbygningen, bl.a. ved at inddrage andre relevante styrelser. Da Forsvarsministeriets styrelser er sideordnede, er det dog alene departementet, der kan træffe beslutninger, når der skal prioriteres på tværs af styrelserne. Forsvarskommandoen har i praksis uddelegeret opgaven med at opbygge brigaden til Hæren, som har 1. brigade under sig. Forsvarskommandoens 2 øvrige værn, Søværnet og Flyvevåbnet, indgår ikke i opbygningen af brigaden.

Hvert af de 7 initiativer består af flere underprojekter, som kan vedrøre flere styrelser. Opbygningen af brigaden har således afhængigheder på tværs af styrelserne, hvilket kræver koordinering og samarbejde.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en effektiv styring af opbygningen af en indsættelsesbar brigade. Vi har også gennemgået ministerens svar til Folketinget på udvalsspørgsmål om brigaden og ministeriets orienteringer af forligskredsen. Vi giver hermed Statsrevisorerne det faktuelle grundlag for at vurdere, om Folketinget har modtaget retvisende, aktuelle og løbende orienteringer om budgetoverskridelser og/eller forsinkelser, jf. Statsrevisorernes anmodning og Rigsrevisionens notat om tilrettelæggelsen af undersøgelsen. Vi vurderer, om Finansudvalget har fået de fornødne oplysninger i forbindelse med udvalgets behandlinger af aktstykker om brigaden. Det gør vi ved at undersøge, om der er overensstemmelse mellem oplysninger i aktstykkerne og ministeriets bagvedliggende dokumentation.

12. Undersøgelsens revisionskriterier er uddybet i bilag 2, der beskriver den metodiske tilgang.

Metode

13. Undersøgelsens metode er baseret på dokumentgennemgang. Vi har gennemgået dokumenter, der viser Forsvarsministeriets projektgrundlag og løbende styring af opbygningen af brigaden i perioden 2018 - juni 2022. Vi har derudover gennemgået ministeriets orienteringer af Folketinget og forligskredsen, aktstykker til Finansudvalget samt ministeriets interne sagsmateriale, der knytter sig til henholdsvis orienteringerne og aktstykkerne. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen om deres styring af opbygningen af brigaden.

14. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

15. Vi afgrænser undersøgelsen til Forsvarsministeriets departements og Forsvarskommandoens styring af opbygningen af brigaden, fordi de 2 myndigheder ifølge ministeriets eget styringssetup har ansvaret for opbygningen af brigaden. Vi afgrænser dermed undersøgelsen fra den styring, der foregår i andre styrelser, fx de konkrete indkøb af materiel til brigaden i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og klargøring af bygninger i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet finder denne afgrænsning problematisk. Det skyldes, at afgrænsningen fra at undersøge styringen og de decentrale processer i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse samt Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse medfører, at prioriteringer og den økonomiske opfølgning på henholdsvis materiel- og etablisementsområdet ikke bliver afdækket i undersøgelsen.

Rigsrevisionens afgrænsning skyldes 2 forhold. For det første fremgår det af Forsvarsministeriets egne styringsdokumenter, at Forsvarskommandoen er den overordnede ansvarlige myndighed for opbygningen af brigaden. Det betyder ifølge ministeriets dokumenter, at Forsvarskommandoen har ansvaret for initiativets gennemførelse, herunder koordinering med Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. For det andet er departementet den eneste myndighed, der kan træffe beslutninger på tværs af de involverede styrelser. Det er således kun departementet, der kan prioritere på tværs i opbygningen af brigaden.

16. Statsrevisorernes spørgsmål fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 viser Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden i perioden 2018 - juni 2022. Bilag 4 er en oversigt over Forsvarsministeriets orienteringer til forligskredsen. Bilag 5 er en oversigt over aktstykker vedrørende brigaden i perioden 2018 - juni 2022. Bilag 6 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Forsvarsministeriets styring af opbygningen af brigaden



Delkonklusion

Forsvarsministeriet har ikke sikret en effektiv styring af opbygningen af en indsættelsesbar brigade.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet fra starten har fastlagt en struktur for den interne rapportering, men at ministeriet ikke har fulgt den i 2021 og 2022. Ministeriet har ikke en samlet tidsplan for opbygningen af brigaden, og tidsplanerne for de enkelte initiativer er ikke robuste. Det skyldes, at tidsplanerne indeholder overordnede milepæle, der ikke er styringsegne, og som kun i begrænset omfang tager højde for interne afhængigheder på tværs af initiativer og involverede styrelser.

Det fremgår af forsvarsforliget, at det er et rammeforlig. Det betyder ifølge Forsvarsministeriet, at finansieringen af brigaden skal ske inden for ministeriets samlede økonomiske ramme på finansloven, og at der derfor ikke er krav om, at ministeriet gennemfører en særskilt økonomisk opfølgning på anvendelsen af de ca. 4,4 mia. kr. til opbygningen af brigaden. Rigsrevisionen bemærker, at ministeriets manglende opfølgning på økonomien til brigaden betyder, at ministeriet ikke har viden om, hvordan midlerne anvendes, og om, hvorvidt midlerne rækker til hele projektet. Ministeriet har dermed ikke sikret gennemsigtighed i økonomien, og det udfordrer ministeriets mulighed for at styre fremdriften i opbygningen og foretage prioriteringer på et oplyst grundlag.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet i et vist omfang har fulgt op på afvigelser fra planerne i forhold til fremdriften i opbygningen. Ministeriet vurderede i 1. halvår 2021, at det ikke længere var realistisk, at hele brigaden ville være opbygget ved udgangen af 2023. Ministeriets koncernstyringskreds har 4 gange drøftet afvigelser i fremdriften, men kun for ét af de 7 initiativer. Dette på trods af, at ministeriet i 2018 forventede, at 5 initiativer ville blive forsinket, og at flere af netop disse initiativer i 2021 var præget af væsentlige udfordringer med fremdriften, hvilket krævede drøftelser i kredsen, jf. ministeriets egne retningslinjer.

17. Dette kapitel handler om, hvorvidt Forsvarsministeriet har haft en effektiv styring af opbygningen af brigaden. For det første kræver en effektiv styring en klar struktur for rapportering internt i ministeriet. For det andet kræver det robuste tidsplaner, der er nedbrudt i styringsegne milepæle og tager højde for interne afhængigheder i initiativerne. For det tredje kræver det, at ministeriet følger op på opbygningen af brigaden, jf. Økonomistyrelsens vejledning om god adfærd i det offentlige fra 2017.

Vi har derfor undersøgt, om Forsvarsministeriet:

- har en klar struktur for rapportering om opbygningen af brigaden
- har robuste tidsplaner, der kan understøtte en effektiv styring
- har fulgt op på opbygningen af brigaden.

2.1. Struktur for rapportering

18. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har fastlagt, hvem der skal rapportere til hvem og hvor ofte, og om ministeriet har fastlagt, hvad der skal til, før et problem skal løftes op i hierarkiet. Vores undersøgelse tager udgangspunkt i ministeriets eget styringssetup for opbygningen af brigaden. Setuppet indebærer, at opbygningen skal ske med størst mulig brug af ministeriets basisorganisation, både i forhold til ansvarsfordeling, jf. figur 1, og i forhold til at tage udgangspunkt i det eksisterende rapporteringssetup.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet har fastlagt, hvem der skal rapportere til hvem og hvor ofte. Rapporteringen om opbygningen af brigaden sker gennem Forsvarskommandoens initiativstatusser til departementet og den eksisterende ledelsesinformation i ministeriet. Initiativstatusserne angiver, om initiativerne er i planmæssig fremdrift, eller om der er afvigelser fra planen. Statusserne indeholder information om alle dele af opbygningen af brigaden, dvs. også de afvigelser, der vedrører bygninger hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse og materielanskaffelser hos Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Ministeriet har dog ikke fastlagt, hvordan en afvigelse defineres, dvs. hvad der skal til, før et problem skal løftes op i hierarkiet.

Undersøgelsen viser, at departementet undervejs i forligsperioden har ændret frekvensen for rapporteringen af initiativstatusserne. Det var meningen, at departementet ville følge initiativer med høj risiko og væsentlighed tæt med kvartalsvis rapportering. Det drejede sig i 2018 om det samlede brigadeinitiativ og 3 ud af de 7 initiativer. Frem til 2019 fik departementet løbende rapportering om det samlede brigadeinitiativ og alle de 7 initiativer baseret på departementets vurdering af initiativernes risiko og væsentlighed.

I 2019 besluttede departementet, at rapporteringerne fra og med 2. halvår 2019 skulle være halvårlige opfølgninger, uanset initiativernes risikovurdering. Forsvarskommandoen skulle dog udarbejde en ekstraordinær rapportering, hvis et initiativ skiftede til rød status i perioden mellem 2 rapporteringer. Forsvarskommandoen har kun én gang i undersøgelsesperioden udarbejdet en ekstraordinær rapportering, selv om flere initiativer undervejs er skiftet til rød status.

God adfærd i det offentlige

God adfærd i det offentlige er en vejledning til ansatte og myndigheder i den offentlige sektor. Formålet med vejledningen er at formidle en række af de grundlæggende regler og principper, der gælder i den offentlige sektor. Vejledningen er udarbejdet i 2017 af Moderniseringsstyrelsen (det nuværende Økonomistyrelsen), Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner.

Initiativstatusserne er Forsvarskommandoens faste rapportering på forligsinitiativer fra indeværende forlig.

Ledelsesinformationen er en del af det eksisterende rapporteringssetup og vedrører den pågældende myndigheds samlede ansvarsområde og ikke kun opbygningen af brigaden. Rapporteringen i ledelsesinformationen følger hierarkiet i Forsvarsministeriets organisering.

Farvekoder i Forsvarskommandoens rapportering

Grøn status: Initiativet er i planmæssig fremdrift.

Gul status: Initiativet er præget af afvigelser/udfordringer i forhold til at opfylde målene i initiativgrundlaget. Afvigelserne/udfordringerne kan håndteres af initiativleder/ansvarshavende styrelse.

Rød status: Initiativet er præget af større afvigelser/udfordringer i forhold til at opfylde mål i initiativgrundlaget. Afvigelserne/udfordringerne kræver drøftelse i koncernstyringskredsen.

2.2. Tidsplaner

19. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har robuste tidsplaner, dvs. om de er nedbrudt i milepæle, der understøtter styringen, og om tidsplanerne tager højde for interne afhængigheder, fx ved at være koordineret på tværs af styrelser og initiativer.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har robuste tidsplaner for opbygningen af brigaden. Det skyldes, at tidsplanerne består af overordnede milepæle, der ikke er styringseggede og ikke tager højde for interne afhængigheder, dvs. at tidsplanerne ikke angiver, hvilke dele der skal færdiggøres, før andre kan påbegyndes.

Milepæle

20. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har udarbejdet en overordnet tidsplan for den samlede brigade, men har opstillet 12 milepæle for perioden 2018-2024. For hvert af de 7 initiativer er der i initiativgrundlagene fra 2018 opstillet mellem 3 og 11 milepæle fra 2018 til 2023. Vores gennemgang viser, at milepælene er overordnet formuleret, hvilket gør dem svære at styre efter. Boks 1 viser et eksempel på de milepæle, der er opstillet for initiativet om ildstøtte. Hæren styrer opbygningen af initiativet efter disse milepæle.

Boks 1

Milepæle i initiativ om ildstøtte

1. 2. kvartal 2018: Idégrundlag for luftværn er udarbejdet.
2. 2. kvartal 2018: Businesscase for ildstøttekapaciteter er godkendt.
3. 4. kvartal 2018: Businesscase for luftværnskapacitet er godkendt.
4. 2. kvartal 2019: Opbygning af ledelsen til luftværnskapacitet.
5. 1. kvartal 2021: Opbygning af stabsdeling til 1. artilleriafdeling.
6. 2. kvartal 2021: Opbygning af kommandodeling til yderligere et kanonbatteri.
7. 4. kvartal 2022: Opbygning af luftværnsmissilbatteri.
8. 2. kvartal 2023: Opbygning af resterende del af kanonbatteri.
9. 4. kvartal 2023: Kapaciteterne er opbygget og operative.

Kilde: Forsvarsministeriets initiativgrundlag for ildstøtte.

Kapacitet

En kapacitet består typisk af både materiel og personale og skal kunne udføre bestemte kamp- eller støtteopgaver. Kapaciteten er derudover ofte afhængig af, at der er bygninger til rådighed.

De første 3 milepæle handler om udarbejdelse og godkendelse af idégrundlag og businesscases for initiativet. De efterfølgende 6 milepæle angiver, hvornår de forskellige kapaciteter skal være opbygget og operative. Milepælenes overordnede udformning gør dem efter Rigsrevisionens opfattelse vanskelige at styre efter, da de ikke er nedbrudt i konkrete aktiviteter og opgaver. Milepæl 5-8 handler om opbygning af kapaciteter, som alle er internt afhængige på tværs af styrelser. Modtagelsen af materiel afhænger fx af, hvornår der er rådighed over bygninger, og personale kan først uddannes i anvendelsen af nyt materiel, når det er modtaget. Disse konkrete elementer og afhængigheder fremgår ikke af de opstillede milepæle, hvilket gør det svært at håndtere, når enkeltdele bliver forsinket. Der er i højere grad tale om slutmål end fremdriftsmål.

Forsvarsministeriet har oplyst, at milepælene bygger på erfaringer i forhold til, hvor lang tid det fx tager at anskaffe materiel, og at tidsplanerne løbende opdateres i forbindelse med opfølgningen på initiativerne. Vores undersøgelse viser dog, at tidsplanerne fra initiativgrundlagene ikke er blevet opdateret undervejs.

Koordinering af interne afhængigheder

21. Vores undersøgelse viser, at Forsvarskommandoen i alt har udarbejdet 11 såkaldte businesscases. 9 af de 11 businesscases indeholder en aktivitets- og tidsplan med få, overordnede milepæle, som kun vedrører Hæren. Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarskommandoen har koordineret tidsplanerne og dermed de interne afhængigheder med Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Koordineringen skete ifølge ministeriet i forbindelse med, at ministeriet i 2018 udarbejdede businesscases for hvert af initiativerne. Vores gennemgang af businesscasene viser, at de i varierende grad indeholder beskrivelser af afhængigheder til andre projekter, men at afhængighederne ikke er afspejlet i milepæle. Ministeriet har desuden oplyst, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse benytter deres egne tidsplaner for henholdsvis nyanskaffelser og bygninger.

Vores gennemgang viser, at 5 af de 11 businesscases alene foreligger i udkast og ikke er godkendt. Den manglende godkendelse kan have medvirket til forsinkelser, fordi businesscasene er det primære implementeringsgrundlag for opbygningen af initiativerne. Fx er godkendelsen væsentlig for Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, da businesscasen i detaljer beskriver de anskaffelser, som styrelsen skal igangsætte til brug for initiativet.

Forsvarsministeriet har oplyst, at businesscasene er dynamiske styringsdokumenter, som løbende skal opdateres. Undersøgelsen viser dog, at kun 1 af de 11 businesscases er blevet opdateret siden det år, hvor de hver især blev udarbejdet, og at 8 ikke er opdateret siden 2018.

2.3. Opfølgning på opbygningen af brigaden

22. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har fulgt op på opbygningen af brigaden. Vi har for det første undersøgt ministeriets opfølgning på brigadens økonomi. Vi har for det andet undersøgt, om ministeriet har fulgt op på konstaterede afvigelser fra fremdriften i opbygningen. Det gør vi ved at se på, om ministeriet løbende har rapporteret afvigelser fra planen i forhold til fremdrift i den fastlagte struktur for afrapportering, og om departementet har håndteret rapporterede afvigelser i overensstemmelse med ministeriets egne retningslinjer. Vi har undersøgt opfølgningen på det samlede brigadeinitiativ og på de 2 initiativer om henholdsvis føringsstøtte og ildstøtte. De 2 initiativer er udvalgt, da de er økonomisk væsentlige.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet i begrænset omfang har fulgt op på opbygningen af brigaden. Det skyldes, at ministeriet ikke centralt følger op på, hvordan de ca. 4,4 mia. kr. til brigaden er anvendt. Ministeriet har i et vist omfang fulgt op på konstaterede afvigelser fra fremdriften i opbygningen. Undersøgelsen viser også, at koncernstyringskredsen kun for ét initiativ har håndteret viden om afvigelser fra planerne for fremdrift.

De 11 businesscases

De 11 businesscases udgør det primære implementeringsgrundlag for opbygningen af brigaden og beskriver formål med og indhold af initiativerne. De opgør den tildelte økonomi på forskellige enheder og materielgenstande og beskriver behovet for nye bygninger. Flere af businesscasene indeholder en vurdering af, om brigaden kommer til at leve op til NATOs minimumskrav til en medium brigade, og angiver alternative løsningsmodeller, hvis den afsatte økonomi ikke rækker til det forventede. Businesscasene udgør grundlaget for løbende opfølgning og rapportering.

De 2 udvalgte initiativer

Føringsstøtte: Etableringen af et føringsstøttekompagni og kommunikationssystemer skal sikre, at brigadens enheder kan arbejde sammen. Det er en ny kapacitet i brigaden.

Forsvarsministeriet afsatte i initiativgrundlaget ca. 700 mio. kr. til initiativet. Det svarer til ca. 16 % af de samlede midler til brigaden.

Ildstøtte: Styrkelsen af ildstøttekapaciteterne skal sikre, at brigaden kan opstille en selvstændig ildstøtteafdeling med 3 kanonbatterier og en luftværnskapacitet. Der indgår både nye og eksisterende kapaciteter i initiativet.

Forsvarsministeriet afsatte i initiativgrundlaget ca. 1,1 mia. kr. til initiativet. Det svarer til ca. 25 % af de samlede midler til brigaden.

Brigadeopbygningens økonomi

23. Vi har undersøgt, hvordan ministeriet har fulgt op på fordelingen og anvendelsen af forligsmidlerne på de 7 initiativer. Vi lægger til grund, at departementet bør have viden om, hvordan midlerne bliver anvendt på projektet på tværs af de involverede styrelser, idet departementet er den eneste myndighed, der kan prioritere på tværs af styrelserne i opbygningen af brigaden.

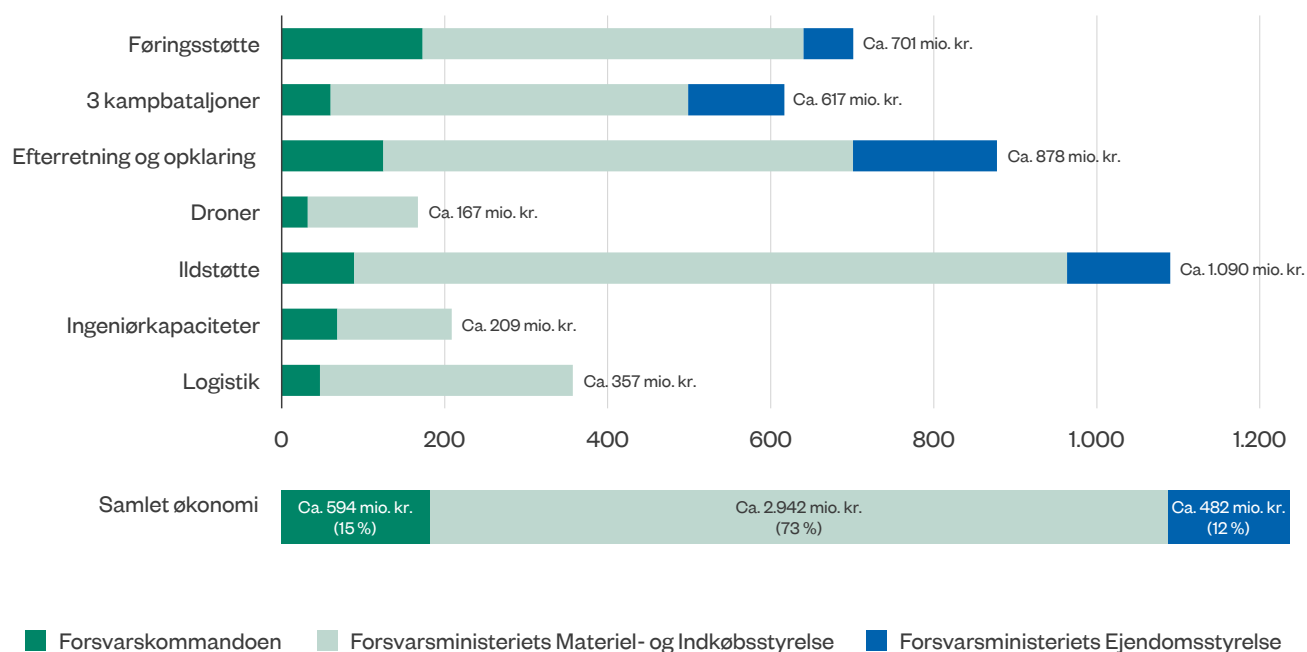
Fordeling af midlerne

24. Forsvarsministeriet blev i forbindelse med forsvarsforliget tilført ca. 4,4 mia. kr. til opbygningen af en brigade. Ministeriet fordelte i 2018 midlerne på de 7 initiativer og til de involverede styrelser.

Figur 2 viser fordelingen af midlerne til styrelserne for hvert initiativ.

Figur 2

Fordeling af midlerne i 2018 for perioden 2018-2023



Note: Summen af midlerne i de 7 initiativer udgør ca. 4 mia. kr. og ikke de ca. 4,4 mia. kr., der blev afsat i forsvarsforliget. Forsvarsministeriet har oplyst, at differencen skyldes, at nogle underprojekter i de 7 initiativer efter forligets indgåelse blev flyttet til andre forligsinitiativer, og at andre styrelser blev tildelt en mindre del af midlerne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets initiativgrundlag.

Det fremgår af figur 2, at Forsvarskommandoen har ansvaret for ca. 594 mio. kr., svarende til 15 % af den samlede økonomi. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har ansvaret for ca. 2.942 mio. kr., svarende til 73 %, og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har ansvaret for ca. 482 mio. kr., svarende til 12 %. Figuren viser også, at det største initiativ er ildstøtte med en planlagt økonomi på ca. 1.090 mio. kr.

25. Vores undersøgelse viser, at den økonomiske fordeling mellem styrelserne i vidt omfang ikke har ændret sig siden udmøntningen i 2018. Ud over 2 mindre justeringer i 2022 har departementet ikke ændret i fordelingen af midlerne til de enkelte initiativer. Der er således ikke sket ændringer i fordelingen af midlerne, selv om der er sket ændringer i de 7 initiativer undervejs.

Opfølgning på anvendelsen af midlerne

26. Forsvarsministeriet har oplyst, at midlerne fra forsvarsforliget tillægges styrelsernes eksisterende økonomiske rammer. Ministeriets opfølgning sker derfor på de samlede rammer i de enkelte styrelser og ikke særskilt på forligsinitiativerne.

27. Undersøgelsen viser, at Forsvarskommandoen generelt ikke har rapporteret om økonomiske afvigelser til departementet. Forsvarskommandoen har dog i enkelte tilfælde rapporteret til departementet om, hvad specifikke mangler i et initiativ kan have af konsekvenser for brigadens evne til at løse sine opgaver. Det kan fx være, at manglen på ingeniørkapaciteter vil betyde, at brigaden ikke vil kunne operere inden for det fulde spektrum af opgaver.

Boks 2 viser, hvordan Forsvarskommandoen har rapporteret om økonomien i de 2 initiativer i brigaden, vi har gennemgået.

Boks 2

Rapportering om økonomi i forhold til initiativerne om føringsstøtte og ildstøtte



Føringsstøtte

Der er rapporteret overordnet om økonomien i forhold til initiativet om føringsstøtte 6 gange i perioden 2018-2022. I 2. halvår 2020 orienterede Forsvarskommandoen departementet om, at anskaffelserne til initiativet krævede flere resurser, end der var afsat. Initiativet blev i 2021 skaleret i forhold til udgangspunktet i initiativgrundlaget. Dvs. at en del af initiativet først ville kunne anskaffes i næste forligsperiode. Udskydelsen er ifølge Forsvarskommandoen kritisk for brigadens evne til at løse sine samlede opgaver. Selv om anskaffelser er udskudt til næste forligsperiode, er der på baggrund heraf ikke sket en justering i økonomien.



Ildstøtte

Der er ikke rapporteret om økonomien i forhold til initiativet om ildstøtte, hvor der oprindeligt blev afsat ca. 1,1 mia. kr.

Kilde: Forsvarsministeriets initiativstatusser og ledelsesinformation.

28. Det fremgår af forsvarsforliget, at det er et rammeforlig. Det betyder ifølge Forsvarsministeriet, at finansieringen af brigaden skal ske inden for ministeriets samlede økonomiske ramme på finansloven, og at der derfor ikke er krav om, at ministeriet gennemfører en særskilt økonomisk opfølgning på anvendelsen af de ca. 4,4 mia. kr. til brigaden.

Hverken departementet eller Forsvarskommandoen har som initiativtager fulgt op på, hvor mange midler der er anvendt til at opbygge brigaden. Forsvarsministeriet har således hverken undervejs eller nu et centralt overblik over anvendelsen af midlerne til brigaden.

29. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i forsvarsforliget er en iboende accept af økonomiske forskydninger mellem initiativerne. Styrelserne foretager selv økonomiske prioriteringer mellem forligsrelaterede opgaver og andre opgaver, så længe de kan holdes inden for styrelsens samlede ramme. Departementet følger derfor alene op på, om hver styrelse overholder sin samlede økonomiske ramme for styrelsens totale opgaveportefølje, men har ikke indblik i, hvordan styrelserne bruger midlerne inden for rammen. Departementet har ad 2 omgange tilført Forsvarskommandoen ekstra midler til løn på baggrund af en særskilt anmodning fra styrelsen.

30. Rigsrevisionen bemærker, at Forsvarsministeriets manglende opfølgning på økonomien betyder, at ministeriet ikke har viden om, hvordan midlerne til brigaden anvendes, og om midlerne rækker til hele projektet. Det manglende overblik udfordrer ministeriets mulighed for at styre fremdriften og foretage prioriteringer på et oplyst grundlag. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet bør følge økonomien i et projekt af brigadens størrelsesorden for at kunne leve op til grundlæggende og almindeligt udbredte principper for god statslig økonomistyring.

Fremdriften i brigadeopbygningen

31. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet løbende har rapporteret om afvigelser fra planen i forhold til fremdrift efter den fastlagte struktur for afrapportering, og om departementet har håndteret rapporterede afvigelser i overensstemmelse med ministeriets egne retningslinjer.

Forsvarsministeriets departement har løbende modtaget rapportering om fremdriften i opbygningen af brigaden fra Forsvarskommandoen. Forsvarskommandoen har i de løbende rapporteringer til departementet angivet status på, om initiativerne er i planmæssig fremdrift, eller om de afviger fra planen. Rapporteringerne fra Forsvarskommandoen er departementets eneste kilde til særskilt information om opbygningen af brigaden.

Forsvarskommandoens rapporteringer om fremdriften

32. Tabel 2 viser Forsvarskommandoens rapportering af status på brigaden i perioden 2018 - 1. halvår 2022.

Tabel 2

Status over det samlede brigadeinitiativ og initiativerne under brigaden i perioden 2018-2022

	2018 4. kvartal	2019 1 kvartal	2019 2. kvartal	2019 2. halvår	2020 1. halvår	2020 2. halvår	2021 1. halvår	2021 2. halvår	2022 1. halvår
Den samlede brigade	●	●	●	●	●	●	●	●	
Føringsstøtte	●	●	●	●	●	●	●	●	
3 Kampbataljoner	○	○	○	○	●	●	●	●	
Efterretning og opklaring	●	○	●	●	●	●	●	●	
Droner	●	○	○	○	○	●	●	●	
Ildstøtte	●	●	●	●	●	●	●	●	
Ingeniørkapaciteter	●	○	●	●	●	●	●	●	
Logistik	●	○	●	○	○	○	●	●	

Note: ○ angiver, at Forsvarskommandoen ikke har rapporteret i den pågældende periode. Den grå kolonne angiver, at departementet har besluttet, at Forsvarskommandoen fra 2022 ikke længere skal rapportere om fremdriften.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af initiativstatusser for 2018-2022, Forsvarskommandoen.

Det fremgår af tabel 2, at Forsvarskommandoen i rapporteringen til departementet vurderede, at det samlede brigadeinitiativ og de 7 initiativer forløb planmæssigt frem til 2021, bortset fra initiativet om føringsstøtte.

Det fremgår desuden af tabellen, at Forsvarskommandoen i 1. halvår 2021 rapporterede, at den samlede brigade havde gul status. Den gule status skyldtes ifølge Forsvarskommandoen, at 3 initiativer under brigaden var forsinkede eller skalerede i en sådan grad, at det var kritisk for brigadens operative evne.

Endelig fremgår det af tabellen, at Forsvarskommandoen ved udgangen af 2021 rapporterede til departementet, at den samlede brigade havde rød status. Det skyldtes, at 4 af brigadens initiativer havde rød status, 2 havde gul status, og et enkelt havde grøn status. De 6 initiativer, der havde gul status eller rød status, svarer til de initiativer, som Forsvarsministeriet i kasseeftersynet fra september 2022 vurderede ville være forsinket ind i næste forligsperiode.

33. Forsvarskommandoen udarbejdede i oktober 2018 en businesscase for den samlede brigade, som blev godkendt af departementet. Det fremgik heraf, at Forsvarsministeriet forventede, at 5 af de 7 initiativer under brigaden ikke ville være opbygget i 2023. Rigsrevisionen bemærker, at denne viden ikke er afspejlet i rapporteringen.

Departementet besluttede, at Forsvarskommandoen fra 2022 ikke skulle rapportere om fremdriften, men i stedet skulle opdatere initiativgrundlag for de 7 initiativer. Forsvarsministeriet har oplyst, at disse initiativgrundlag først bliver godkendt i 2023, dvs. over 1 år efter, at ministeriet igangsatte opdateringen af grundlagene. Selv om der var flere afvigelser i fremdriften, valgte departementet i 2021 derudover at ændre strukturen for ledelsesinformation, så der derefter skulle rapporteres 3 gange årligt på opgaveløsningen i stedet for hver måned.

Boks 3 viser eksempler på, hvordan Forsvarskommandoen har rapporteret om fremdriften i de 2 initiativer i brigaden, vi har gennemgået.

Boks 3

Rapportering om fremdrift i initiativerne om føringsstøtte og ildstøtte



Føringsstøtte

Rapporteringerne om initiativet om føringsstøtte omhandlede i flere tilfælde forsinkelser. Projektet blev ad flere omgange sat i bero på grund af COVID-19, forsinket materiel og begrænset mulighed for at uddanne soldaterne. Forsvarskommandoen vurderede i 2. halvår 2021, at initiativet ville blive 4 år forsinket og først ville have fuld kapacitet ultimo 2027.



Ildstøtte

Rapporteringerne om initiativet om ildstøtte omhandlede i 2019 og 2020 udfordringer med bemanningen af artilleriudrustningen. Derudover rapporterede Forsvarskommandoen i 1. halvår 2021 for første og eneste gang om den største kapacitet i initiativet; anskaffelse af nyt luftværn, da Forsvarskommandoen besluttede at gå efter en anden type luftværn end den oprindeligt planlagte.

Kilde: Forsvarsministeriets initiativstatusser og ledelsesinformation.

Følgende udgør faste deltagere ved møder i koncernstyringskredsen:

- Direktører fra departementet
- Viceforsvarschefen, Forsvaret
- Chefen for Hjemmeværnet
- Direktøren for Beredskabsstyrelsen
- En afdelingschef fra Forsvarets Efterretningstjeneste
- Chefen for Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse
- Direktøren for Forsvarsministeriets Personalestyrelse
- Chefen for Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
- Direktøren for Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse.

Departementets håndtering af konstaterede afvigelser i fremdriften

34. Det fremgår af Forsvarsministeriets retningslinjer, at departementets koncernstyringskreds skal drøfte status på forligsimpliciteringen, hvis Forsvarskommandoen vurderer fremdriften i et initiativ til at have gul eller rød status. Koncernstyringskredsen er ansvarlig for at løse tværgående udfordringer i forligsimpliciteringen.

35. Undersøgelsen viser, at koncernstyringskredsen i undersøgelsesperioden alene har drøftet initiativet om føringsstøtte. Føringsstøtte er det eneste initiativ, der frem til 2021 er blevet vurderet til at have gul status. Koncernstyringskredsen drøftede afvigelserne i fremdriften i dette initiativ 4 gange.

Det fremgår ikke af dagsordner eller af referater fra møder i koncernstyringskredsen, at de øvrige 5 initiativer, som havde gul eller rød status i 2021, er blevet drøftet. Det skyldes, at departementet i 2021 besluttede ikke at drøfte fremdriften i initiativerne, selv om initiativer med gul og rød status ifølge Forsvarsministeriets egne retningslinjer krævede drøftelser i kredsen. Der foreligger ikke dokumentation for, om eller hvordan koncernstyringskredsen har håndteret udfordringerne i disse 5 initiativer. Departementet besluttede desuden, at der på trods af de rapporterede udfordringer i 2022 ikke længere skulle udarbejdes initiativstatusser. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet i stedet for nye initiativstatusser ville opdatere initiativgrundlagene. Rigsrevisionen kan dog som nævnt konstatere, at der endnu ikke er udarbejdet opdaterede initiativgrundlag.

3. Orientering af Folketinget og forligskredsen



Delkonklusion

Forsvarsministeriet har orienteret Folketinget om brigaden gennem forsvarsministerens svar på udvalgsspørgsmål og orienteret forligskredsen gennem årlige orienteringer mv.

Forsvarsministeren har på baggrund af spørgsmål fra Forsvarsudvalget 25 gange i perioden 2018 - juni 2022 svaret på spørgsmål, der omhandler brigaden. 15 af spørgsmålene angår forsinkelser, hvor ministeren 3 gange har svaret, at Forsvaret ventes at have en kampklar brigade i 2024, men at der vil være udeståender. Forsvarsudvalget har ikke spurgt specifikt til budgetoverskridelser i forhold til opbygningen af brigaden. Svarene har ikke omhandlet afledte konsekvenser for den samlede forligsimplicering eller forligsøkonomi.

Forsvarsministeren har orienteret forligskredsen 5 gange gennem årlige orienteringer om status på fremdriften i opbygningen af brigaden. Ministeriet har derudover 9 gange orienteret forligskredsen ad hoc, typisk om status på enkeltstående kapaciteter, ligesom forligskredsen ca. 3 gange årligt har modtaget status om nye anskaffelser. Orienteringerne har i 5 tilfælde omhandlet forsinkelser. Orienteringerne har ikke omhandlet budgetoverskridelser eller afledte konsekvenser.

Forsvarsministeriet har i perioden 2018 - juni 2022 forelagt 14 aktstykker for Finansudvalget relateret til brigaden. Aktstykkerne har indeholdt de fornødne oplysninger. Dvs. at oplysningerne stemmer overens med ministeriets bagvedliggende dokumentation om økonomien, og at opgørelsesmetoden har været den samme, når der har været forelagt flere aktstykker for samme anskaffelse. Ministeriet har ikke i alle tilfælde forelagt aktstykkerne i overensstemmelse med budgetvejledningens tidsfrister. Rigsrevisionen er enig i, at der kan være behov for en vis sagsbehandlingstid i forhold til at vurdere, om der er tale om en "væsentlig ændring" efter budgetvejledningen. Rigsrevisionen vurderer dog, at 5-11 måneders sagsbehandlingstid ikke kan vurderes som rimelig, når der er tale om en ændring i pris, som det alt andet lige bør kræve mindre sagsbehandlingstid at konsolidere.

36. Statsrevisorerne har anmodet om, at Rigsrevisionen besvarer følgende 2 spørgsmål i forbindelse med undersøgelsen af opbygningen af en indsættelsesbar brigade:

- Har Folketinget modtaget retvisende, aktuelle og løbende oplysninger om budgetoverskridelser og/eller forsinkelser, herunder oplysninger om eventuelle afledte konsekvenser for den samlede forligsimplicering og forligsøkonomi?
- Har Folketinget modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med Finansudvalgets behandlinger af aktstykker på Forsvarsministeriets område?

37. Det fremgik af Rigsrevisionens notat om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, at vi ville give Statsrevisorerne det faktuelle grundlag for at kunne vurdere, om Folketinget har modtaget retvisende, aktuelle og løbende oplysninger om budgetoverskridelser og/eller forsinkelser. Det fremgik desuden, at vi ville vurdere, om Folketinget har modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med Finansudvalgets behandlinger af aktstykker. Statsrevisorerne anmodning fremgår af bilag 1.

3.1. Forsvarsministeriets orienteringer til Folketinget og forligskredsen

38. Forsvarsministeriet har ikke en særlig forpligtelse til at orientere Folketinget om opbygningen af brigaden. Folketinget kan stille spørgsmål til opbygningen gennem Forsvarsudvalget. Det fremgår desuden af forsvarsforliget, at forsvarsministeren årligt skal orientere forligskredsen om fremdriften i forligsimpliceringen og dermed også om opbygningen af brigaden. Vi har derfor gennemgået både ministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget og Forsvarsministeriets orienteringer til forligskredsen.

Orientering af Folketinget

39. Gennemgangen viser, at Forsvarsudvalget 25 gange har stillet spørgsmål, der omhandler brigaden (spørgsmål og svar fremgår af bilag 3). Første gang udvalget stillede spørgsmål vedrørende brigaden var i september 2020. 15 af de 25 spørgsmål angår forsinkelser. Spørgsmålene angår både forsinkelser af enkelte initiativer i brigaden og brigaden som helhed. På spørgsmålene om forsinkelser af brigaden svarer forsvarsministeren 3 gange, at Forsvaret ventes at have en kampklar brigade i 2024, men at der vil være udeståender (spørgsmål nr. 162 fra marts 2021, spørgsmål nr. 204 fra maj 2021 og spørgsmål nr. 38 fra november 2021). Det fremgår dog ikke, hvilke initiativer ud over luftværn, der udestår, og hvornår de forventes implementeret, og udvalget har ikke stillet yderligere spørgsmål herom. Svaret på spørgsmål nr. 38 fra november 2021 blev givet få uger inden, at Forsvarskommandoen rapporterede til departementet, at den samlede brigade og 4 initiativer blev vurderet til at have rød status.

40. Der har ikke været eksempler på, at forsvarsministeren i sine svar har oplyst om afledte konsekvenser af forsinkelserne.

41. Forsvarsudvalget har ikke spurgt specifikt til budgetoverskridelser i forhold til opbygningen af brigaden. 3 gange har udvalget spurgt ind til økonomien i brigaderelaterede forhold. Første spørgsmål var i november 2021 (spørgsmål nr. 43), hvor spørgsmålet angik, hvor mange midler der i indeværende forsvarsforlig ikke ville være afløb for som følge af forsinkelser i forligsinitiativer. Anden gang var i december 2021 (spørgsmål nr. 78), hvor spørgsmålet handlede om de økonomiske udfordringer i Forsvarsministeriet, der havde været beskrevet i pressen. Forsvarsministeren blev bedt om at redegøre for, hvad de udgifter, artiklen omhandlede, var gået til. Tredje gang var i februar 2022 (spørgsmål nr. 153) om anskaffelsen af lastvogne, herunder hvor meget anskaffelsen var overskredet i både tid og penge.

Forsvarsministeriet har oplyst, at det ikke er meningsfuldt at tale om budgetoverskridelser, da ministeriet arbejder med en rammeøkonomi, hvor der ikke udarbejdes budgetter for de enkelte forligsinitiativer. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet i perioden 2018-2021 har overholdt sin samlede økonomiske ramme på finansloven.

Orientering af forligskredsen

42. Gennemgangen viser, at forsvarsministeren har orienteret forligskredsen om status på opbygningen af brigaden i 5 årlige orienteringer i undersøgelsesperioden. Ministeren har foretaget årlige orienteringer alle år undtagen i 2020. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet udskød orienteringen fra 4. kvartal 2020 til 1. kvartal 2021 for at kunne give et mere fyldestgørende overblik over de erkendte udfordringer. Ministeren gav derfor 2 orienteringer i 2021.

Forsvarsministeriet har derudover 9 gange orienteret forligskredsen ad hoc. Ad hoc-orienteringerne har typisk vedrørt status på enkeltstående kapaciteter i brigaden.

Endelig har forligskredsen ca. 3 gange årligt modtaget status på materielanskaffelser fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

43. Bilag 4 er en oversigt over alle Forsvarsministeriets brigaderelaterede orienteringer af forligskredsen i undersøgelsesperioden, og hvad orienteringerne har handlet om.

44. Forligskredsen er blevet orienteret om forsinkelser 5 gange i undersøgelsesperioden. Figur 3 viser, hvornår orienteringerne om forsinkelser fandt sted.

Figur 3
Orienteringer om forsinkelser til forligskredsen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets orienteringer af forligskredsen.

Det fremgår af figur 3, at forligskredsen blev orienteret om forsinkelser første gang i februar 2021, hvor Forsvarsministeriet vurderede, at der ville være udfordringer i forhold til anskaffelse af materiel. Udfordringerne var ifølge orienteringen affødt af, at en stor del af de økonomiske midler først faldt sent i forligsperioden. Derfor ville der på nogle områder sandsynligvis være initiativer og materiel, som krævede yderligere tid og finansiering. Ministeriet vurderede, at Forsvarskommandoen formentlig ikke ville være færdig med den planlagte luftværnskapacitet til brigaden i 2024. I november 2021 orienterede Forsvarsministeriet forligskredsen om forsinkelser i opbygningen af den tredje kampvognseskadron og luftværnskapacitet. Orienteringen blev givet få uger inden, at Forsvarskommandoen rapporterede til departementet, at den samlede brigade og 4 initiativer blev vurderet til at have rød status.

Det fremgår desuden af figuren, at forligskredsen i juni 2022 blev orienteret om forsinkelser i yderligere 4 initiativer. Det drejede sig om føringsstøtte, efterretning og opklaring, ingeniørkapaciteter og logistik. Ingen af orienteringerne har indeholdt oplysninger om afledte konsekvenser for den samlede forligsimplicering eller forligsøkonomi.

45. Gennemgangen viser, at Forsvarsministeriet ikke har orienteret forligskredsen om budgetoverskridelser. Som nævnt har ministeriet oplyst, at det ikke er meningsfuldt at tale om budgetoverskridelser, da ministeriet arbejder med en rammeøkonomi, hvor der ikke udarbejdes budgetter for de enkelte forligsinitiativer. Ministeriet orienterede dog i februar 2021 og juni 2022 om generelle økonomiske udfordringer i opbygningen af brigaden. I ad hoc-orienteringen i februar 2021 beskrev ministeriet, at de politiske ambitioner for forliget var store henset til den afsatte økonomi, mens ministeriet i den årlige orientering i juni 2022 orienterede om, at forligsinitiativerne var mere omkostningstunge end først antaget.

3.2. Forsvarsministeriets aktstykker til Finansudvalget

46. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har givet de fornødne oplysninger i forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykker. Det har vi gjort ved at undersøge:

- om økonomien i aktstykkerne stemmer overens med Forsvarsministeriets interne dokumentation
- om opgørelsesmetoden har været den samme, når der har været flere aktstykker på samme anskaffelse
- om Forsvarsministeriet har informeret Finansudvalget rettidigt ved ændringer af tidligere behandlede aktstykker.

47. Budgetvejledningen fastsætter, hvornår en anskaffelse skal på et aktstykke. Udgangspunktet er, at alle anskaffelser, hvor de samlede udgifter overstiger 70 mio. kr., skal forelægges Finansudvalget, der kan tiltræde og dermed godkende aktstykket.

48. Forsvarsministeriet har udarbejdet 14 aktstykker om materiel til brigaden i perioden 2018 - juni 2022. De 14 aktstykker vedrører i alt 10 forskellige materielanskaffelser. Prisen for anskaffelserne i aktstykkerne går fra ca. 100 mio. kr. til 2 mia. kr., og den samlede værdi er på ca. 5,5 mia. kr. Den bevilgede økonomi i aktstykkerne kommer fra ministeriets samlede bevilling, som blev fastsat i forbindelse med indeværende forsvarsforlig. I bilag 5 findes en oversigt over aktstykkerne.

49. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet har givet de fornødne oplysninger i forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykker. Oplysningerne stemmer overens med ministeriets interne dokumentation om økonomien, og opgørelsesmetoden har været den samme, når der har været flere aktstykker på samme anskaffelse.

50. Undersøgelsen viser også, at Forsvarsministeriet ikke i alle tilfælde har forelagt aktstykker for Finansudvalget i overensstemmelse med budgetvejledningens punkt 2.8.3. Det fremgår heraf, at *"ændringer forelægges for Folketingets Finansudvalg, hvis ændringen udgør mindst 10 pct. af projektets totaludgift. Forelæggelse skal ske snarest og senest 3 måneder efter, at institutionen blev bekendt med, at der vil ske en væsentlig ændring"*.

51. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse er ansvarlig for at anskaffe og vedligeholde Forsvarsministeriets materiel. 10 gange årligt udarbejder styrelsen en opfølgning på de materielanskaffelser, som er anskaffet på baggrund af et aktstykke. I opfølgningen angiver styrelsen en farvekode for status på anskaffelserne. Farvekode beskriver, om anskaffelsen forløber planmæssigt. Hvis en anskaffelse får vurderingen rød status, betyder det ifølge styrelsens retningslinjer, at der er *"tale om en erkendt fordyrelse, forsinkelse eller væsentlig ændring ift. bevillingshjæmelen"*. I undersøgelsesperioden har Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i 5 tilfælde givet en brigaderelateret anskaffelse rød status.

Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses vurdering af status ikke er ensbetydende med, at den væsentlige ændring er endeligt konsolideret i departementet. Styrelsens vurdering kan derfor ændre sig i den efterfølgende sagsbehandling i departementet. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet ikke arbejder med et fast tidspunkt for, hvornår der er konstateret en væsentlig ændring. Det skyldes, at det ifølge ministeriet ikke er klart defineret i budgetvejledningen, hvornår der er tale om en væsentlig ændring. Det betyder, at ministeriet ikke har en fast praksis for, hvornår ministeriet forelægger et nyt aktstykke for Finansudvalget efter en erkendt fordyrelse eller forsinkelse.

52. Rigsrevisionen kan konstatere, at de 5 anskaffelser, som Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i undersøgelsesperioden har givet rød status, alle er forelagt Finansudvalget (aktstykke 1/2018, 48/2018, 189/2021, 257/2021 og 342/2021) i medfør af budgetvejledningens pkt. 2.8.3. Dvs. at der ifølge styrelsen har været væsentlige ændringer ved alle 5 anskaffelser. I 3 af de 5 tilfælde gik der over 3 måneder (henholdsvis 5, 7 og 11 måneder) fra styrelsens vurdering af rød status til forelæggelsen for Finansudvalget. I alle 3 tilfælde var årsagen til den væsentlige ændring, at anskaffelsen blev fordyret med mere end 10 %.

Rigsrevisionen er enig i, at der kan være behov for en vis sagsbehandlingstid i departementet i forhold til at vurdere og konsolidere, om der reelt er en *"væsentlig ændring"* efter budgetvejledningen. Rigsrevisionen vurderer dog, at 5-11 måneder ikke er en rimelig sagsbehandlingstid, når der er tale om en ændring i pris, som det alt andet lige bør kræve mindre sagsbehandlingstid at konsolidere, end hvis der var tale om ændringer i fx kvaliteten.

Rigsrevisionen, den 5. januar 2023

Birgitte Hansen

/Inge Laustsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Har Folketinget modtaget retvisende, aktuelle og løbende oplysninger om budgetoverskridelser og/eller forsinkelser, herunder oplysninger om eventuelle afledte konsekvenser for den samlede forligsimplicering og forligsøkonomi?	Kapitel 3, afsnit 3.1.
Har Folketinget modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med Finansudvalgets behandlinger af aktstykker på Forsvarsministeriets område?	Kapitel 3, afsnit 3.2.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en effektiv styring af opbygningen af en indsættelsesbar brigade. Vi har også gennemgået ministeriets svar til Folketinget på udvalgsspørgsmål om brigaden og ministeriets orienteringer af forligskredsen. Vi har vurderet, om Finansudvalget har fået de fornødne oplysninger i forbindelse med udvalgets behandlinger af aktstykker om brigaden. Det har vi gjort ved at undersøge, om der er overensstemmelse mellem oplysningerne i aktstykkerne og ministeriets bagvedliggende dokumentation.

I undersøgelsen indgår Forsvarsministeriet, herunder departementet, og Forsvarskommandoen, som har ansvaret for opbygningen af brigaden. Vi afgrænser os dermed fra den styring, der sker i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Afgrænsningen skyldes 2 forhold. For det første fremgår det af Forsvarsministeriets interne styringsdokumenter, at Forsvarskommandoen er den overordnede ansvarlige myndighed for opbygningen af brigaden. Det betyder ifølge ministeriets dokumenter, at Forsvarskommandoen har ansvaret for initiativets gennemførelse, herunder koordinering og synkronisering med Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. For det andet er departementet den eneste myndighed, der kan træffe beslutninger på tværs af de involverede styrelser. Det er således kun departementet, der kan prioritere på tværs af de involverede styrelser i opbygningen af brigaden.

Undersøgelsen omhandler perioden fra indgåelsen af seneste forsvarsforlig i januar 2018 til juni 2022. Vi afgrænser os fra perioden op til forligets indgåelse, da Forsvarsministeriets opgave i forhold til opbygningen af brigaden først stod klar ved indgåelsen af aftalen i 2018.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter fremsendt af Forsvarsministeriet. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen om deres styring af opbygningen af brigaden. Møderne har primært været videndelmøder med henblik på at få en forståelse af organisationsstrukturen, forligsimpliceringen, brigadens kapaciteter og de generelle processer i ministeriet.

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen er baseret på dokumenter, der beskriver Forsvarsministeriets styring af brigaden. Det er dokumenter, der beskriver ministeriets organisering og generelle styringsmekanismer og særlige styringstiltag, som ministeriet har iværksat på baggrund af forsvarsforliget. De væsentlige dokumenter er:

- Forsvarsministeriets businesscases for det samlede brigadeinitiativ og de 7 initiativer
- Forsvarsministeriets initiativgrundlag og direktiv for det samlede brigadeinitiativ og hvert af de 7 initiativer
- Forsvarsministeriets samlede plan for forligsimplicitering
- Forsvarskommandoens og Hærens planer for forligsimpliciteringen
- Ledelsesinformation til henholdsvis Hæren, Forsvarskommandoen og departementet
- Forsvarskommandoens initiativstatus til departementet
- Forsvarsministeriets principper for styring af økonomi
- Referater fra møder i departementets koncernstyringskreds
- Forsvarsministeriets orienteringer af Folketinget, herunder Forsvarsministeriets besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsudvalget, samt materielstatusrapporteringer og orienteringer af forligskredsen
- Forsvarsministeriets aktstykker til Finansudvalget.

Kapitel 2. Effektiv styring

I kapitel 2 undersøger vi, om Forsvarsministeriet har haft en effektiv styring af opbygningen af brigaden. En effektiv styring kræver, at ministeriet har fastlagt, hvem der skal rapportere til hvem og hvor ofte, og om ministeriet har fastlagt, hvad der skal til, før et problem skal løftes op i hierarkiet. Derudover bør ministeriet løbende sikre viden om, hvorvidt fremdriften forløber som planlagt og inden for den afsatte økonomi. Styringen skal sikre, at ministeriet træffer beslutninger på et oplyst grundlag og efterlever de politiske mål i forsvarsforliget.

Vi har bl.a. taget udgangspunkt i Økonomistyrelsens vejledning *God adfærd i det offentlige* fra 2017 og grundlæggende og alment udbredte principper for god statslig økonomistyring. Formålet med vejledningen er at formidle en række af de grundlæggende regler og principper, der gælder i den offentlige sektor. Vejledningen er udarbejdet af Moderniseringsstyrelsen (det nuværende Økonomistyrelsen), Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner.

Kapitel 2 er delt i 3 afsnit:

- Struktur for rapportering
- Tidsplaner
- Opfølgning på opbygningen af brigaden.

Vi undersøger for det første, om Forsvarsministeriet har en struktur for afrapportering. Det undersøger vi ved at se på, om ministeriet har fastlagt, hvem der rapporterer til hvem og hvor ofte. Afrapporteringen skal sikre, at styringsrelevant viden når de ansvarlige aktører, som dermed har mulighed for at handle aktivt for at sikre fremdrift i projektet.

Vi undersøger for det andet, om Forsvarsministeriet har robuste tidsplaner, som er nedbrudt i milepæle, der understøtter styringen og tager højde for interne afhængigheder, fx ved at være koordineret på tværs af styrelser eller på tværs af initiativer. For at kunne sikre en effektiv styring er det væsentligt, at ministeriet har udarbejdet tidsplaner, som sikrer, at ministeriet løbende har et overblik over fremdriften og kan reagere, hvis der skulle opstå forsinkelser.

Vi undersøger for det tredje, om Forsvarsministeriet har fulgt op på opbygningen af brigaden. Først undersøger vi ministeriets opfølgning på brigadens økonomi ved at se på, hvordan ministeriet har fulgt op på fordelingen af forligsmidlerne på de 7 initiativer under brigaden. Vi lægger til grund, at departementet bør have viden om, hvordan midlerne bliver anvendt på projektet på tværs af de involverede styrelser, idet departementet er den eneste myndighed, der kan prioritere på tværs af styrelserne i opbygningen af brigaden. Dernæst undersøger vi, om ministeriet har fulgt op på konstaterede afvigelser i fremdriften i opbygningen.

Vi undersøger, om Forsvarsministeriet internt har rapporteret viden om konstaterede afvigelser fra planen op i hierarkiet. Ministeriet bør løbende følge op på og rapportere om afvigelser fra planen. Det skyldes, at afvigelser kan få betydning for, om brigaden holder sig inden for den afsatte økonomi, og om opbygningen af brigaden forsinkes. Opfølgningen skal desuden sikre, at de myndigheder, der kan træffe beslutninger, orienteres hurtigst muligt om relevante udfordringer, så myndighederne har det bedste grundlag at træffe beslutninger på baggrund af. Vi gennemgår rapporteringen for det samlede brigadeinitiativ og 2 udvalgte initiativer under brigaden. De 2 initiativer er føringsstøtte og ildstøtte. Initiativerne er valgt ud fra økonomisk væsentlighed og risiko i forhold til at nå i mål med brigadeinitiativet som forudsat i forligsaftalen og implementeringsgrundlaget. De 2 udvalgte initiativer er blandt de 3 med højst økonomisk væsentlighed, og økonomien i dem udgør ca. 45 % af de samlede midler afsat til brigaden.

Vi undersøger desuden, om departementet har handlet på afvigelserne. Ifølge departementets forligsimpliceringsmodel er ministeriets koncernstyringskreds ansvarlig for at følge op på implementeringen og tage stilling til tværgående udfordringer. Departementet er eneste myndighed i ministeriet, der kan træffe beslutninger på tværs af styrelser. For at have en effektiv styring er det afgørende, at der bliver prioriteret på tværs af styrelser, så der sikres fremdrift i opbygningen i alle involverede enheder, og at man undgår flaskehalse eller afledte konsekvenser af, at udfordringer i én styrelse påvirker fremdriften i en anden styrelse. Vi fokuserer derfor i undersøgelsen på, hvordan koncernstyringskredsen har handlet på den viden, kredsen har fået om afvigelser.

Kapitel 3. Orientering af Folketinget

I kapitel 3 redegør vi for, om Forsvarsministeriet har orienteret Folketinget om opbygningen af brigaden. Kapitel 3 er besvarelsen af den anmodning, som Statsrevisorerne fremsatte til Rigsrevisionen i januar 2022, og som indeholdt følgende 2 spørgsmål:

- Har Folketinget modtaget retvisende, aktuelle og løbende oplysninger om budgetoverskridelser og/eller forsinkelser, herunder oplysninger om eventuelle afledte konsekvenser for den samlede forligsimplicering og forligsøkonomi?
- Har Folketinget modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med Finansudvalgets behandlinger af aktstykker på Forsvarsministeriets område?

Som det fremgår af Rigsrevisionens notat om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, giver Rigsrevisionen Statsrevisorerne det faktuelle grundlag for at kunne vurdere, om Folketinget har modtaget retvisende, aktuelle og løbende orienteringer om budgetoverskridelser og/eller forsinkelser. Vi foretager en vurdering af, om Finansudvalget har fået de fornødne oplysninger i forbindelse med udvalgets behandlinger af aktstykker om brigaden.

I kapitel 3 giver vi for det første Statsrevisorerne det faktuelle grundlag for at vurdere, om Forsvarsministeriet har givet retvisende, aktuelle og løbende oplysninger til *Folketinget* om forsinkelser og budgetoverskridelser, og om oplysningerne har indeholdt afledte konsekvenser for den samlede forligsimplicitering. Da forsvarsministeren ikke er forpligtet til at orientere Folketinget om fremdriften i opbygningen af brigaden, orienteres medlemmer af Folketinget som udgangspunkt kun om opbygningen, hvis medlemmerne selv spørger gennem:

- Forsvarsudvalgsspørgsmål
- § 20-spørgsmål
- Samrådsspørgsmål.

Der har i undersøgelsesperioden ikke været stillet § 20-spørgsmål eller samrådspørgsmål om opbygningen af brigaden.

Vi har på baggrund af udvalgte søgeord identificeret de spørgsmål, som Forsvarsudvalget har stillet om opbygningen af brigaden. Søgningen er foretaget på Folketingets hjemmeside. Søgeordene relaterer sig både til brigadens organisering og til de anskaffelser, der hører med til opbygningen. Søgeordene er: brigade, NATO, panser, bataljon, eskadron, regiment, Hæren, anskaffe, materiel, forsinkelse og udskydelse. Vi har derudover været i dialog med Forsvarsministeriet for at få bekræftet, at undersøgelsen indeholder de rette spørgsmål. Bilag 3 er en oversigt over alle udvalgsspørgsmål, der vedrører brigaden.

For det andet giver vi Statsrevisorerne det faktuelle grundlag for at vurdere, om Forsvarsministeriet har givet retvisende, aktuelle og løbende oplysninger til *forligskredsen* om forsinkelser og budgetoverskridelser, og om oplysningerne har indeholdt afledte konsekvenser for den samlede forligsimplicitering. Det fremgår af forsvarsforliget, at forsvarsministeren årligt skal orientere forligskredsen om fremdriften i forligsimpliciteringen. Undersøgelsen omfatter 3 typer af orienteringer:

- Årlig orientering om fremdriften i forligsimpliciteringen
- Ad hoc-orienteringer
- Materielstatusrapporteringer.

Bilag 4 er en oversigt over alle orienteringer vedrørende brigaden, der er givet til forligskredsen i perioden.

For det tredje undersøger vi, om Forsvarsministeriet har givet de fornødne oplysninger i forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykker. Det undersøger vi ved at vurdere, om oplysningerne i aktstykkerne er retvisende, har en ensartet opgørelsesmetode og er forelagt rettidigt for Finansudvalget. Vi undersøger derfor, om aktstykkerne retvisende gengiver ministeriets overblik over projektets økonomi, dvs. om økonomien i aktstykkerne stemmer overens med de bagvedliggende sagsdokumenter. Vi fokuserer på de økonomiske oplysninger, da det er de væsentligste oplysninger i aktstykkerne, og da det er økonomien, som afgør, hvornår der skal udarbejdes et aktstykke. Vi undersøger for det andet, om ministeriet har opgjort økonomien ensartet på tværs af aktstykkerne i de tilfælde, hvor der er flere aktstykker vedrørende samme anskaffelse.

Endelig har vi undersøgt, om Forsvarsministeriet rettidigt har informeret Finansudvalget ved væsentlige ændringer af tidligere behandlede aktstykker. Det gør vi med udgangspunkt i budgetvejledningens krav til, hvornår et aktstykke skal forelægges for Finansudvalget. Vi har gennemgået ministeriets aktstykker systematisk og ud fra samme principper for at sikre konsistens og replicerbarhed. Bilag 5 er en oversigt over de aktstykker, vi har gennemgået.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Standarderne for offentlig revision

53. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden i perioden 2018 - juni 2022

Oversigten indeholder svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget. Vores gengivelse af forsvarsministerens svar er alle citater. Korte svar er citeret i fuld længde, andre fremgår kun i uddrag.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 3/9 2020	Forsvarsministerens svar	
144. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren sikre, at Forsvaret, ved indkøb af mobile kortrækkende luftværnssystemer til Hæren, sørger for, at alle relevante systemløsninger på markedet afdækkes, så processen ved markedsundersøgelse, udbud eller et direkte køb, ikke på forhånd udelukker potentielt attraktive systemløsninger så det dermed sikres, at Hæren får den bedste løsning til prisen?	Svar i fuld længde: "Forsvaret er, som en hvilken som helst anden offentlig myndighed, forpligtet til at anvende de tildelte resurser bedst muligt. Det gælder også ved anskaffelse og indkøb af materiel, hvorfor det netop vægtes højt at den valgte løsning også leverer den bedst mulige løsning til prisen. For så vidt angår anskaffelsen af luftværnssystemer til Hæren pågår der et analysearbejde, som forventes afsluttet i løbet af 2021. I dette arbejde søger Forsvaret at identificere en moderne, fleksibel og fremtidssikret luftværnskapacitet, hvor der som udgangspunkt anvendes eksisterende materiel og missiler – i det omfang det er muligt og relevant".	Se det fulde spørgsmål og svar.
146. Spørgsmål stillet af Venstre. Hvad er ministerens holdning til at investere i et udviklingsprojekt, hvor ældre våbensystemer (AMRAAM og Stinger) skal danne kernen, frem for at indkøbe de nyeste, velafprøvede systemer, der allerede er implementeret i NATO, og som sikrer relevant kortrækkende mobil luftsikring af den danske brigade?	Uddrag: "Det er væsentligt, at Forsvarets kapaciteter baseres på effektive og fremtidssikrede løsninger under hensyntagen til den økonomiske ramme, ligesom anskaffelsen skal leve op til NATO-standarden, der gør det muligt for Danmark at indgå i samarbejde med vore allierede." "Forsvaret vil som udgangspunkt anvende eksisterende materiel og ammunition i den løbende udvikling af Forsvarets kapaciteter – i det omfang det er muligt og relevant. Denne tilgang er tidligere anvendt med succes på vores fregatter, hvor der er genanvendt missiltyper fra tidligere skibstyper. Det anser jeg for at være både naturligt og for at være en ansvarlig forvaltning af skatteydernes penge. De nævnte missiltyper, AMRAAM og Stinger, anvendes af flere andre NATO-lande som en del af deres luftforsvarssystemer. Missilerne opdateres jævnlige, således at de kan løse operative opgaver. En mulig videreførelse af eksisterende missiler i en ny kapacitet udelukker ikke en senere anskaffelse af opdaterede missiltyper, fx typer af AMRAAM, der også anvendes af F-35, eller muligheden for at tilføje andre våbenplatforme til en samlet luftværnskapacitet. Forsvarets analyser har vist, at den nuværende beholdning af Stinger-missiler ikke vil blive videreført i en ny kapacitet, bl.a. grundet utilstrækkelig teknisk levetid".	Se det fulde spørgsmål og svar.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 13/1 2021	Forsvarsministerens svar	
113. Spørgsmål stillet af Liberal Alliance. Ministeren bedes redegøre for, hvorvidt det er Forsvarsministeriets opfattelse, at et luftværnssystem, der er baseret på genbrug af ældre luft-til-luft missilssystemer, kan opdateres, omprogrammeres og udvikles, så det kan danne kernen i et relevant kortrækkende mobilt luftforsvarssystem til Hæren med en forventet levetid på 30 år.	Uddrag: "For så vidt angår anskaffelsen af luftværnssystemer til Hæren pågår der stadig et analysearbejde, som forventes afsluttet i løbet af i år. I dette arbejde søger Forsvaret at identificere en moderne, fleksibel og fremtidssikret luftværnskapacitet. Der er således endnu ikke truffet beslutning om de enkelte elementer i anskaffelsen af en luftværnskapacitet til Hæren".	Se det fulde spørgsmål og svar.
116. Spørgsmål stillet af Liberal Alliance. Kan ministeren oplyse, i hvilken udstrækning behovet for interoperabilitet med Storbritannien og Frankrig har indflydelse på valg af fx panserværnsmissilssystem og kortrækkende luftværn til Hæren?	Svar i fuld længde: "Ved anskaffelser af forsvarsmateriel har Danmark klare fordele ved det tættest mulige materiel- og systemsammenfald i forhold til vore nære allierede, herunder også Storbritannien og Frankrig. Interoperabilitet er i dag et væsentligt element i internationale operationer, hvorfor dette forhold ofte indgår i vurderingen af mulige løsninger. FMI oplyser, at der i.f.m. valg af panserværnsmissilssystem blandt andet lægges vægt på hvilke lande og antal af lande, som anvender de konkrete systemer i NATO. Der lægges herunder vægt på at sikre, at danske soldater får et system, der også anvendes operativt af Danmarks nærmeste allierede. Foruden interoperabilitet lægges der ved valg af system vægt på kvalitet, teknologi, pris, internationale bruger- og udviklingsgrupper samt muligheden for at dele logistik med andre NATO-lande og partnere. For så vidt angår anskaffelse af luftværn til Hæren, så pågår der stadig et analysearbejde, som forventes afsluttet i løbet af i år. Der er således endnu ikke truffet beslutning om de enkelte elementer i anskaffelsen".	Se det fulde spørgsmål og svar.
Spørgsmål til forsvarsministeren 10/3 2021	Forsvarsministerens svar	
162. Spørgsmål stillet af Venstre. Ministeren bedes kommentere artiklen " <i>Hærens knytnæve når ikke at blive kampklar</i> " bragt i Berlingske den 9. marts 2021 og be- eller afkræfte, at vi har en kampklar brigade den 1. januar 2024.	Uddrag: "Forsvaret ventes således at have en kampklar brigade i 2024, men der vil være udeståender. Dette er ikke overraskende, jævnfør forligsteksten, hvor det fremgår, at indfasningen af initiativerne på grund af projekternes størrelse og kompleksitet vil være forbundet med usikkerhed, og indfasningen vil kunne afvige fra estimerterne".	Se det fulde spørgsmål og svar.
163. Spørgsmål stillet af Venstre. Hvordan vil ministeren sikre, at Danmark har en kampklar brigade den 1. januar 2024, så vi leverer på planerne i det nuværende forsvarsforlig og lever op til NATOs forventninger til os?	Forsvarsministeren henviser til svar på spørgsmål nr. 162.	Se det fulde spørgsmål og svar.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 10/3 2021	Forsvarsministerens svar	
164. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse om vi fra politisk hold kan gøre noget for at fremskynde processen med hensyn til indkøb af jordbaseret luftværn, og svare på hvorfor indkøbet endnu ikke er påbegyndt? Mener ministeren selv, at det er acceptabelt? Hvilke overvejelser giver det anledning til hos ministeren?	Uddrag: "Jeg har tillid til, at Forsvarschefen sikrer, at vi får den bedst mulige anskaffelse indenfor de udstukne rammer i forliget. Forsvarsforligskredsen er løbende blevet orienteret, når der har været udfordringer. I forhold til luftværn har Forsvaret besluttet at målrette analysearbejdet mod anskaffelse af en såkaldt "Very Short Range"-luftværnskapacitet, der opfylder brigadens behov og lever op til NATO-krav. Der er tale om en ny kapacitet, der trinvist skal opbygges fra bunden med mulighed for at udvide over tid og opbygge et komplet luftværnssystem".	Se det fulde spørgsmål og svar.
165. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren levere en opdateret plan for Forsvarets materielanskaffelser og tydeliggøre, om der er andre områder, hvorpå leverancerne ventes forsinket – og i så fald redegøre for hvorfor dette er tilfældet?	Svar i fuld længde: "Forsvarsforligskredsen er tidligere orienteret om, at implementering af forliget er forbundet med usikkerhed. Forliget fra 2018 er et rammeforlig. Det er ikke overraskende, at der sker en forskudt indfasning af anskaffelserne, som det også har været tilfældet i tidligere forlig, hvor fx anskaffelsen af Piranha 5 blev aftalt i forliget 2013-2017, men først taget operativt i brug i 2019 og Seahawk-helikoptererne, aftalt i forliget 2010-2014, blev taget operativt i brug i 2017. Den forskudte indfasning i nærværende forlig gælder bl.a. en antiubådskapacitet til to af fregatterne samt i forhold til leveringen af SM-2 missiler til de tre fregatter, der er indrettet til områdeluftforsvar. En opdateret materielstatusrapportering forventes oversendt til forligskredsen i maj. Derudover modtager forligskredsen årligt en gennemgang af materielanskaffelsesplanen. Dette er senest sket 16. september 2020".	Se det fulde spørgsmål og svar.
166. Spørgsmål stillet af Venstre. Sørger ministeren for at holde de øvrige NATO-lande orienteret om forsinkelserne?	Svar i fuld længde: "NATO og de øvrige NATO-lande holdes løbende orienteret om implementeringen af Danmarks styrkemål, herunder opbygningen af brigaden. Det afholdes således løbende møder med NATO om forsvarsplanlægningsprocessen. NATO har senest evalueret Danmarks indsats af styrkemål i 2020".	Se det fulde spørgsmål og svar.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 19/5 2021	Forsvarsministerens svar	
204. Spørgsmål stillet af Venstre. Fastholder ministeren – som tilkendegivet i svar på FOU alm. del - spm. 162 – sit udsagn om, at "Forsvaret ventes således at have en kampklar brigade i 2024, men der vil være udeståender"?	Svar i fuld længde: "Jeg har anmodet Forsvarskommandoen om bidrag til min besvarelse, som jeg kan henholde mig til. Forsvarskommandoen har svaret følgende: "Opbygningen af brigaden er en kompleks opgave, hvor både eksisterende og nye kapaciteter skal bindes sammen. Der er således mange elementer, som skal synkroniseres for, at man får den bedst mulige løsning. I forliget er det derfor anført, at indfasningen af initiativerne, på grund af projekternes størrelse og kompleksitet, vil være forbundet med usikkerhed, og at indfasningen derfor vil kunne afvige fra estimerne. Overordnet set er det fortsat vurderingen, at Hæren i 2024 vil råde over en brigade, der kan indsættes i rammen af NATO, men at der vil være udeståender. Brigadens indsættelse vil således ske i tæt samarbejde med Danmarks allierede".	Se det fulde spørgsmål og svar.
Spørgsmål til forsvarsministeren 24/11 2021	Forsvarsministerens svar	
35. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse, hvornår ministeren blev bekendt med forsinkelsen af hver enkelt af de fem forsvarsforligsinitiativer?	Svar i fuld længde: "Forsvarskommandoen orienterede den 4. oktober 2021 Forsvarsministeriet om udskydelser af forligsinitiativerne, der vedrører 3. kampvognseskadron, 3. opklaringseskadron og 3. lette infanterikompagni. Samtidigt orienterede Forsvarskommandoen om, at der kunne være behov for yderligere synkroniseringstiltag, herunder eksempelvis i tilknytning til forligsinitiativet vedr. styrkelse af C-130 transportfly. Dette blev bekræftet udsendt af forsvarschefen på forligskredsmødet 17. november 2021 og ved en efterfølgende orienterende skrivelse af 22. november 2021 fra Forsvarskommandoen til Forsvarsministeriet. Forsvarskommandoen orienterede desuden Forsvarsministeriet om udskydelsen af luftværn den 29. januar 2021, og forsvarschefen orienterede efterfølgende på forligskredsmøde 26. februar 2021".	Se det fulde spørgsmål og svar.
36. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse, hvorfor forligskredsen ikke tidligere er blevet orienteret om forsinkelserne?	Forsvarsministeren henviser til svar på spørgsmål nr. 35.	Se det fulde spørgsmål og svar.
37. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse, hvorfor beslutningen om at udskyde forligsinitiativerne ikke er drøftet med forligskredsen, inden den træffes?	Svar i fuld længde: "Forsvarskommandoen har oplyst, at den forsinkede implementering af de fem forligsinitiativer blandt andet skyldes forsinkede materielle leverancer og manglende mulighed for at etablere de nødvendige bygninger og faciliteter. Forsvarschefen har på forligskredsmødet 17. november 2021 orienteret forligskredsen om, at der ikke ses nogle alternativer til at udskyde implementeringen af de fem forligsprojekter".	Se det fulde spørgsmål og svar.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 24/11 2021	Forsvarsministerens svar	
38. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren forklare, hvordan forsinkelserne stemmer overens med ministerens citat "Forsvaret ventes således at have en kampklar brigade i 2024, men der vil være udeståender. Dette er ikke overraskende, jævnfør forligsteksten, hvor det fremgår, at indfasningen af initiativerne på grund af projekternes størrelse og kompleksitet vil være forbundet med usikkerhed, og indfasningen vil kunne afvige fra estimaterne", jf. svar på FOU alm. del – spm. 162 (folketingsåret 2020-21)?	Svar i fuld længde: "Der forventes fortsat at være en brigade, der kan bidrage til opgaveløsningen, men som også anført i citatet, vil der være udeståender. Konkret refereres der til forsinkelsen i opbygningen af et luftværn til brigaden. I den forbindelse er det værd at bemærke, at det ved forligets indgåelse blev forudsat, at implementeringen af dele af brigaden vil række ind i en efterfølgende forligsperiode. Forsvarskommandoen er i gang med en midtvejs-evaluering og synkronisering af forligsimpliceringen for at sikre, at timingen og ressourcerne for anskaffelsen og opbygningen passer sammen. Det finder jeg helt naturligt. Derudover henviser jeg til min samtidige besvarelse af FOU-spørgsmål 35".	Se det fulde spørgsmål og svar.
39. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse, hvorvidt ministeren har orienteret Danmarks allierede, herunder NATO, om forsinkelserne – og hvordan meldingen i bekræftende fald er blevet modtaget?	Svar i fuld længde: "NATO har en fast proces for til- og opfølgning på de allieredes implementering af styrkemålene. Forsinkelsen af luftværn til brigaden medfører en senere fuld implementering af NATO's styrkemål om at opstille en middeltung brigade i 2024. NATO er som led i den nævnte proces i september måned 2021 orienteret om, at luftværn til brigaden ikke forventes at blive klar i 2024. Det er ikke uset, at der er forsinkelser blandt landes implementering".	Se det fulde spørgsmål og svar.
40. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren gøre rede for, hvorvidt man fra dansk side vil foretage sig handlinger, der på anden vis kan understøtte NATO for at kompensere for forsinkelserne og for at sikre fortsat tillid fra vores allierede?	Uddrag: "Danmark vil fortsat bidrage substantielt til den fælles sikkerhed i Alliancen. Det gælder såvel i forhold til NATO's afskrækkelse og kollektive forsvare, f.eks. med vores fremskudte tilstedeværelse i Baltikum, som ift. NATO's operationer og missioner, hvor Danmark f.eks. lige nu leverer substantielt til NATO's mission i Irak".	Se det fulde spørgsmål og svar.
41. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse, hvorvidt de fem forsinkelser vil kunne imødegåes, hvis vi justerer forliget og/eller tilfører området flere midler?	Forsvarsministeren henviser til svar på spørgsmål nr. 37.	Se det fulde spørgsmål og svar.
42. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse, hvorvidt man vil indkalde til drøftelser om, hvilke andre ønsker og krav fra NATO, vi kan igangsætte i indeværende forlig, som compensation for forsinkelserne?	Forsvarsministeren henviser til svar på spørgsmål nr. 39 og spørgsmål nr. 40.	Se det fulde spørgsmål og svar.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 24/11 2021	Forsvarsministerens svar	
43. Spørgsmål stillet af Venstre. Vil ministeren oplyse, hvor mange midler der i indeværende forsvarsforlig ikke vil være afløb for som følge af disse forsinkelser?	Uddrag: "Jeg kan oplyse, at Forsvarskommandoen som følge af udskydelserne isoleret set forventer et udfald på driften på ca. 50 mio. kr. i 2022 og ca. 54 mio. kr. i 2023. De økonomiske konsekvenser er primært forårsaget af en senere besættelse af en række stillinger. De frigjorte midler er inden for rammerne af forsvarsforliget for 2018-2023 omprioriteret til andre formål. På materielområdet forventes der umiddelbart kun at ske en væsentlig udgiftsforskydning vedr. opbygningen af et luftværnsbatteri, hvor anlægsudgifter på ca. 600 mio. kr. var forudsat afholdt i 2022-2024, men nu forventes afholdt i 2025-2026. På etablisementsområdet forventes primært en forskydning af anlægsudgifter på ca. 20 mio. kr. i forbindelse med styrkelsen af C-130 transportfly til 2024-2026".	Se det fulde spørgsmål og svar.
Spørgsmål til forsvarsministeren 9/12 2021	Forsvarsministerens svar	
78. Spørgsmål stillet af Nye Borgerlige. Med henvisning til artiklen " <i>Økonomiske udfordringer i Forsvarsministeriet</i> " på altinget.dk den 8. december 2021 bedes ministeren redegøre for hvad de udgifter artiklen handler om præcis er gået til.	Uddrag: "Der er tale om konkrete anskaffelser og et byggeprojekt. Alle beslutninger er tiltrådt af Finansudvalget over en længere periode. Konkret kan bl.a. næves opgraderingen af Leopard-2 kampvogne, der blev tiltrådt af Finansudvalget i december 2018 (ca. 830 mio. kr.) og i august 2021 (ca. 250 mio. kr.) og skal ses i sammenhæng med et aktstykke fra november 2016 om modernisering af 38 kampvogne. Forsvarsministeriet forventer med udgangen af 2021 at have en anlægsopsparing på i størrelsesordenen 4 mia. kr. Der er i indeværende forligsperiode således ikke udfordringer med manglende anlægsmidler i Forsvarsministeriet. Der er imidlertid udfordringer med materielle leverancer, produktionskapacitet mv".	Se det fulde spørgsmål og svar.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 9/2 2022	Forsvarsministerens svar	
153. Spørgsmål stillet af Nye Borgerlige. Med henvisning til artiklen "Økonomiske udfordringer i Forsvarsministeriet" på altinget.dk den 8. december 2021 bedes ministeren redegøre for hvad de udgifter artiklen handler om præcis er gået til.	Uddrag: "Til brug for besvarelsen er indhentet bidrag fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI, der oplyser følgende: "Der er fra kontraktindgåelse i 2017 og frem til februar 2022 leveret ca. 250 lastvogne og transportvogne i knapt 25 forskellige udgaver. Herunder blandt andet brandbiler, kranbiler og tankvogne. Antallet af leveringer forventes at stige i de kommende år, og i 2022 modtages yderligere godt 200 lastvogne. Det bemærkes, at de oprindeligt planlagte leverancer af lastvogne er blevet justeret som følge af Corona-pandemien og afledte konsekvenser for Scania med bl.a. at få leveret dele fra underleverandører". "Kontrakten løber indtil udgangen af maj 2024, hvilket er seneste tidspunkt for bestilling af lastvogne. FMI undersøger aktuelt mulighederne for en tidsmæssig forlængelse af kontrakten". "Anskaffelsen af lastvogne finansieres i overensstemmelse med aktstykke nr. 75 af 18. maj 2017, der bemyndigede Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse til at anvende op til 1.432 mio. kr. til anskaffelsen af 934 lastvogne og transportvogne. En opdateret opgørelse af behovet for lastvogne, herunder på baggrund af forsvarsaftalen 2018-2023, har identificeret et samlet behov på ca. 1.050 lastvogne og transportvogne. I den forbindelse er der ved supplerende aktstykke 257 af 3. juni 2021 tildelt 601 mio. kr. som ekstra dispositionsramme. Det er forventningen, at anskaffelsen kan holdes inden for den samlede dispositionsramme på 2.033 mio. kr."	Se det fulde spørgsmål og svar.
154. Spørgsmål med udvalget som afsender. Vil ministeren i forlængelse af besvarelsen af FOU alm. Del - spm. 282 (folketingsåret 2020-21) oplyse, hvor meget modkøb der indgår i lastvognsanskaffelsen hos Scania?	Uddrag: "Den endelige størrelse af industrisamarbejdsforpligtelsen på leverancer af taktiske lastvogne fra Scania CV AB kendes ikke endnu, da der er tale om en rammekontrakt mellem Scania CV AB og Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Som udenlandsk underleverandør af forsvarsmateriel til Scania A/S ifm. anskaffelsen af taktiske lastvogne, er Scania CV AB pålagt en forpligtelse til industrisamarbejde på 25 pct. af værdien af det endelige indkøb".	Se det fulde spørgsmål og svar.

Forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget vedrørende brigaden

Spørgsmål til forsvarsministeren 2/3 2022	Forsvarsministerens svar	
177. Spørgsmål stillet af Nye Borgerlige. Vil ministeren redegøre for, hvor mange af forsvarets materieltyper på vedhæftede liste, der p.t. er operative og klar til umiddelbar indsættelse i en skarp situation, såfremt en sådan skulle opstå?	Uddrag: "Som udgangspunkt kan alle Forsvarets kapaciteter indsættes. En detaljeret opgørelse over operativ status for Forsvarets materieltyper vil være klassificeret og kan således ikke deles i rammen af denne besvarelse". "Det vil kunne forekomme, at en materieltype ikke umiddelbart er til rådighed. Det kan skyldes forhold såsom behov for reparationer, planlagt vedligeholdelse, opdateringer, allokering til specifikke beredskaber eller lignende".	Se det fulde spørgsmål og svar.
Spørgsmål til forsvarsministeren 7/3 2022	Forsvarsministerens svar	
185. Spørgsmål stillet af Det Konservative Folkeparti. Ser ministeren positivt på, at der i den kommende brigade er en kampbataljon, der skal opstilles som mobiliseringsbataljon baseret på værnepligtige med 8 måneders værnepligt?	Svar i fuld længde: "Jeg synes, at det er en relevant overvejelse. Et styrket brug af mobilisering vil indgå i de kommende forligsdrøftelser med afsæt i den militærfaglige anbefaling".	Se det fulde spørgsmål og svar.
Spørgsmål til forsvarsministeren 2/5 2022	Forsvarsministerens svar	
237. Spørgsmål stillet af Det Konservative Folkeparti. Vil ministeren oplyse status for anskaffelse af nyt materiel til Det Elektroniske Krigsførelseskompagni? Kan ministeren bekræfte, at anskaffelsen af udstyr er blevet forsinket, og at manglende tidssvarende udstyr er årsag til, at kompagniet løbende mister personale? Kan ministeren oplyse, om det er besluttet at udfase kompagniets HF-kapacitet, samt oplyse hvordan dette i givet vil påvirke forsvarets kommunikationsmæssige robusthed?	Uddrag: "Til brug for besvarelsen er der indhentet bidrag fra Forsvarskommandoen som oplyser følgende: En detaljeret status for anskaffelsen af nyt materiel til det Elektroniske Krigsførelseskompagni vil være klassificeret og kan således ikke deles i rammen af denne besvarelse. I forbindelse med balancering af materielkapacitetsplanen i fjerde kvartal 2021, blev dele af økonomien til anskaffelse af elektronisk krigsførelsesmateriel er udskudt til næste forligsperiode".	Se det fulde spørgsmål og svar.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af forsvarsministerens svar på spørgsmål fra Forsvarsudvalget.

Bilag 4. Forsvarsministeriets orienteringer til forligskredsen

Oversigten indeholder uddrag fra forligsorienteringer til forligskredsen. Oversigten tager udgangspunkt i den skriftlige dokumentation for orienteringerne.

Orienteringer til forligskredsen

2018	18. maj – Materielstatusrapportering
	13. juni – Ad hoc-orientering
	Ad hoc-orientering om status på forligsimplicitering:
	• Implementeringsplan for brigaden • Oversigt over brigadens opbygning.
	11. juli – Ad hoc-orientering
	Forsvarets budskaber om implementeringen af forligsinitiativer:
2019	• Der ligger nu en plan for implementering af forsvarsforliget 2018-2023. Den beskriver, hvordan Forsvaret organiseres, enheder opbygges, og nyt materiel forudses indfaset. • Implementeringen skal sikre, at Hæren i 2024 har øget kampkraft mod en ligeværdig modstander, øget robusthed og reaktionsevne samt evne til at operere med større hærenheder.
	29. august – Materielstatusrapportering
	13. november – Materielstatusrapportering
	21. november – Årlig orientering
	Årlig orientering om status på forligsimpliciteringen:
	• Opbygningen af brigaden forløber planmæssigt. • Det foreløbige implementeringsgrundlag i form af businesscase er udarbejdet. • Nyt materiel, it og etablerment er indarbejdet i de eksisterende kapacitetsplaner.
2019	27. februar – Ad hoc-orientering
	Ad hoc-orientering om kommende års planlagte større anskaffelser:
	• Direktør for Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse orienterede forligskredsen om de kommende års større materielanskaffelser, herunder: • 309 pansrede mandskabsvogne • 44 kampvogne • Luftværnskapacitet.
	20. marts – Materielstatusrapportering
	5. juli – Materielstatusrapportering
2019	19. december – Årlig orientering
	Årlig orientering om status på forligsimplicitering:
2019	• Risiko for bemandingsproblem. Opbygningen af brigaden kræver, at der uddannes og rekrutteres flere soldater. • Der er ikke truffet en beslutning om valg af løsning på luftværnskapacitet. Der er usikkerhed omkring forventet anskaffelsestidspunkt.

Orienteringer til forligskredsen

2020	16. januar – Materielstatusrapportering
	21. januar – Ad hoc-orientering Ad hoc-orientering om anskaffelse af luftværnskapacitet: • Der er endnu ikke valgt en løsningsmodel • Der forventes stadig en delvis kapacitet i 2024, som kan udbygges i kommende forsvarsforlig.
	13. maj – Ad hoc-orientering Ad hoc-orientering om anskaffelse af luftværnskapacitet samt forsinkelser på grund af COVID-19.
	11. juni – Materielstatusrapportering
	16. september – Ad hoc-orientering Ad hoc-orientering om materielanskaffelsesplanen.
	30. september – Materielstatusrapportering
2021	14. december – Materielstatusrapportering
	8. februar – Ad hoc-orientering Ad hoc-orientering om status på forligsimplementeringen: • Justeringer og merudgifter ved 3 initiativer i brigaden: kampvogne, panserbrovogne og lastbiler • Generel bemandingsrisiko i forhold til opbygning af brigadens enheder.
	26. februar – Ad hoc-orientering Ad hoc-orientering om opbygning af brigaden: • Forsvarsministeriet regner med at komme i mål med hovedparten af forliget. • Nogle af de mere komplekse initiativer vil forventningsvis ikke nå fuldkomment i mål til 2024. • Forsvarsministeriet har været for optimistisk med den tidsmæssige og økonomiske ramme i forliget, og den økonomiske ramme er lige til grænsen i forhold til de politiske ambitioner.
	17. marts – Årlig orientering Årlig orientering om status på forligsimplementeringen: • Forsvarschefen udtrykker, at man er godt på vej, men også står over for udfordringer. • Forsvarschefen giver en orientering om forligsimplementeringen på Forsvarets område og gennemgår status, overvejelser og proces for etableringen af luftværnet til brigaden. • Forsvarschefen gennemgår status på opbygningen af henholdsvis Hærens kapaciteter (kampvogne, pansrede mandskabsvogne, artilleri, pansrede brovogne og tung morter, CIS, TUAS og 3. spejdereskadron, luftværnskapacitet og logistik). Luftværn vil efter en justeret plan først være operativt i 2026-2027. • Inden for CIS-området (F 1.1) er der konstateret behov for yderligere finansiering, hvorfor der er igangsat omprioriteringer.
	7. maj – Materielstatusrapportering
	8. september – Materielstatusrapportering
	15. september – Ad hoc-orientering Ad hoc-orientering om flytning af: • Dronekapacitet fra Aalborg til Varde.
	17. november – Årlig orientering Årlig orientering om status på forligsimplementeringen: • 5 forligsinitiativer bliver udskudt til næste forligsperiode, herunder • 2 initiativer i brigaden: Opbygningen af den 3. kampvognseskadron og luftværnskapaciteten. • Ministeren oplyser, at forsvarsaftalen forudsatte, at dele af brigadeimplementeringen ville række ind i næste forligsperiode.

Orienteringer til forligskredsen

2022 23. februar - Materielstatusrapportering

24. juni – Årlig orientering

Forsvarschefen orienterer:

- Forlignimplementeringen forløber overordnet planmæssigt, dog kan enkelte initiativer ikke håndteres inden for rammerne – allerede udskudte initiativer, rekruttering til reserven samt yderligere detaljer til brigaden.
 - Forlignsinitiativer er mere omkostningstunge end antaget.
 - Forlignsinitiativer er underfinansieret i drift, fx er den fremtidige drift af brigaden stærkt underfinansieret (det konkrete beløb er fortsat genstand for udredning).
-

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets orienteringer af forligskredsen.

Bilag 5. Aktstykker vedrørende brigaden i perioden 2018 - juni 2022

Aktstykker vedrørende brigaden i perioden 2018-2022

Aktstykke	Anskaffelse	Økonomi
72/2018	537 Ringmounts	127 mio. kr.
1/2018	537 Ringmounts	147 mio. kr.
189/2021	Yderligere 125 Ringmounts	178 mio. kr.
48/2018	44 Leopard 2-kampvogne	1.438 mio. kr.
342/2021	44 Leopard 2-kampvogne	1.689 mio. kr.
279/2018	300 netværks- og kommunikationscontainere samt kontor- og lagercontainere	294 mio. kr.
280/2019	4 artillerisystemer	103 mio. kr.
281/2019	48 stabiliserede våbenstationer til Piranha 5-køretøjer	167 mio. kr.
26/2020	60 pansrede Eagle 5-patroljekøretøjer	394 mio. kr.
B/2020	1.000 taktiske radioer	181 mio. kr.
242/2021	100 Piranha 5-køretøjer	129 mio. kr.
246/2021	Wideband Global Satellite Communication Systems	175 mio. kr.
257/2021	1.000 lastvogne, 50 transportvogne og optimering af lastvognsplatform	2.018 mio. kr.
I/2021	Panserværnsmissilssystemer	160 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af forsvarsministerens aktstykker til Finansudvalget.

Bilag 6. Ordliste

1. brigade	En militær enhed under Hæren. Brigaden er bemannet af professionelle soldater og skal bestå af ca. 4.000 mand. Opbygningen indebærer bl.a. flere operative kampvogne, droner, luftværn og panserværn. Brigaden skal kunne indsættes samlet eller opdeles og udsendes i mindre enheder.
Bataljon	En militærenhed på 450-1.000 mand inddelt i 3-5 kompagnier. I 1. brigade er der 6 bataljoner (3 panserinfanteribataljoner, 1 panseringeniørbataljon, 1 føringsstøttebataljon og 1 logistik bataljon).
Businesscase	Et af Forsvarsministeriets primære styringsdokumenter i opbygningen af brigaden. Businesscase- ne skaber grundlaget for løbende opfølgning og rapportering og udgør det primære implemente- ringsgrundlag for opbygningen af brigaden. De beskriver formål med og indhold af initiativerne og er således de dokumenter, der ligger til grund for, hvad der skal anskaffes for at opbygge et initiativ under brigaden, fx ildstøtte. De opgør den tildelte økonomi på forskellige enheder og materielgen- stande og beskriver behovet for nye bygningsfaciliteter.
Deployerbar/indsættelsesbar	Betyder, at brigaden skal kunne opstilles og indsættes nationalt eller internationalt, enten som en samlet brigade eller i mindre enheder, og i Danmarks tilfælde inden for 180 dage.
Eskadron	Er en enhed i militæret. I relation til brigaden er der tale om kampvognseskadroner.
Forsvarsforlig	Politiske aftale, som anviser mål og rammer for udviklingen af Forsvaret i den periode, som aftalen dækker. Forsvarsforliget er således med til at styre udviklingen af det danske forsvar i en årrække. I forliget opstiller forligskredsen både en overordnet retning for Forsvaret og mere konkrete forvent- ninger til forsvarrets udvikling, fx anskaffelse af specifikke kapaciteter.
Initiativgrundlag	For hvert forligsinitiativ og eventuelle delinitiativer under forligsinitiativet er der udarbejdet et initia- tivgrundlag. Grundlaget beskriver formålet med initiativet, mål- og succeskriterier, overordnet pro- cesplan og økonomien i initiativet. Initiativgrundlagene er et af de mest centrale styringsdokumen- ter i opbygningen af brigaden.
Initiativstatus	Forsvarskommandoens faste rapportering på forligsinitiativer fra indeværende forlig.
Kasseeftersyn	I september 2022 foretog Forsvarsministeriet et såkaldt kasseeftersyn. Kasseeftersynet er del 1 i et kritisk eftersyn af Forsvaret for at identificere de største udfordringer på Forsvarsministeriets område, som skal løses i det kommende forsvarsforlig.
Kompagni	Er en enhed under Hæren, som består af 100-150 soldater. Hver bataljon består af en række kompagnier.
Styrkemål	Som led i NATOs forsvarsplanlægning tildeler NATO hver allierede en rækkestyrkemål, som be- skriver, hvilke kapaciteter hvert land forventes at kunne bidrage med. De styrkemål, som NATO tildeler, indeholder både krav til kvantitet og kvalitet. Opstillingen af en indsættelsesbar brigade i 2024 er ét af NATOs styrkemål til Danmark.
Økonomisk ramme	Et internt, overordnet budget for en styrelses driftsudgifter eller anlægsudgifter i finansåret. De samlede økonomiske rammer må ikke være større end den samlede finanslovsbevilling.