



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Februar 2022
– 11/2021

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Forsvarsministeriets styring af facility management

11/2021

Beretning om

Forsvarsministeriets styring af facility management

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 2022

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 juni 2022.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2021, som afgives i februar 2023.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• 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:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-2877
ISBN trykt 978-87-7434-748-4
ISBN online 978-87-7434-749-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Forsvarsministeriets styring af facility management

Forsvarsministeriet indgik i 2017 en aftale med virksomheden ISS om at udlicitere driften af 9 serviceområder, bl.a. rengøring, bygninger, arealpleje, tekniske installationer og kantiner (facility management). Kontrakten var Nordens største med en værdi på 3 mia. kr., og den omfattede levering af ydelser til alle Forsvarsministeriets 560 etableringer i 6 år med start den 1. februar 2018. Kort tid inde i kontraktperioden blev det klart, at formålet med kontrakten om at sikre et højt serviceniveau og opnå besparelser ikke blev indfriet. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES) og ISS blev i juni 2021 enige om at ophæve kontrakten.

Facility management-kontrakten var baseret på en partnerskabsmodel mellem FES og ISS. Partnerskabsmodellen betyder ikke, at FES kan udlicitere ansvaret for styringen af kontrakten til ISS, da det er FES' ansvar at sikre, at formålet med kontrakten opnås, og at forvaltningen sker i overensstemmelse med gældende regler og standarder.

Statsrevisorerne finder, at Forsvarsministeriet har haft en utilfredsstillende styring af facility management, siden ISS overtog opgavevaretagelsen i 2018.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet fra start ikke har været tilstrækkeligt forberedt til at kunne styre facility management-kontrakten og på intet tidspunkt i kontraktperioden har haft fuldt overblik over, om de ydelser, som ISS har leveret, levede op til den aftalte mængde og kvalitet samt til de aftalte resultatmål.

Statsrevisorerne konstaterer, at ingen af formålene med facility management-kontrakten er indfriet. Forsvarsministeriet har hverken kunnet sikre et højt serviceniveau, reducere udgifterne til facility management eller opnå de besparelser, som var forventet, da ministeriet besluttede at samle facility management i én kontrakt.

Statsrevisorerne

21. februar 2022

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved:

- At Forsvarsministeriet kun afsatte 64 arbejdsdage til at implementere facility management-kontrakten med ISS, på trods af at kontrakten var særdeles kompleks og krævede omfattende tilpasninger af styringen, bl.a. som følge af partnerskabsmodellen, der forpligtede parterne til at samarbejde om afdækning af mulighederne for optimering af service og besparelser.
- At der gik mere end 1½ år, fra kontrakten var indgået med ISS, til FES fastsatte forretningsgange for styringen, herunder kontrol af serviceleverancer, opfyldelse af resultatmål og opfølgning på økonomien.
- At FES ikke har foretaget en systematisk kontrol med de variable serviceydelser ved varemottagelse i facility management-kontraktens første 2 år.
- At FES ikke har udført tilstrækkelige sandsynliggørende kontroller af, om de faste serviceydelser er leveret i den aftalte mængde og kvalitet, og ikke har fulgt systematisk op på det omfattende antal fejl og klager. Ved udgangen af kontraktens første år var der fx over 3.300 klager.
- At FES ikke i alle tilfælde har fulgt op på resultatmålene og ikke konsekvent har iværksat tiltag, der skulle sikre fremtidig opfyldelse af resultatmålene.
- At Forsvarsministeriet især ikke har været i stand til at styre og følge op på grund af mangel på data, registreringer og systemunderstøttelse.
- At målsætningerne om at reducere udgifterne i kontraktperioden ikke er nået, da udgifterne har været stigende over årene.
- At FES ikke har systemunderstøttet indkøbsprocessen, så der blev sikret den foreskrevne funktionsadskillelse, dvs. at der er risiko for, at den samme person kan have bestilt, godkendt og modtaget serviceydelser.

Statsrevisorerne noterer sig, at Rigsrevisionen ikke har haft mandat til at gennemgå ISS' rolle i partnerskabet. Alligevel giver beretningen et indtryk af, at der har været udfordringer med ISS' leverancer. Statsrevisorerne finder det relevant, at staten og private leverandører lærer af dette fejlslagne udliciteringsprojekt, og at man bruger den opnåede viden og erfaring ved fremtidige udbud af facility management-kontrakter.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	11
2. Forsvarsministeriets styring af facility management	14
2.1. Grundlag for kontrollen med serviceleverancer, resultatmål og økonomi	14
2.2. Kontrol med, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet	17
2.3. Kontrol med facility management-kontraktens resultatmål	30
2.4. Opfølgning på facility management-kontraktens økonomi	34
Bilag 1. Metodisk tilgang	39
Bilag 2. Organisationsændringer i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse	44
Bilag 3. Forsvarsministeriets udgifter til serviceydelser inden for facility management	45
Bilag 4. Ordliste	49

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 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 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Forsvarsministeriets styring af facility management. Det er Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (herefter FES), som har ansvaret for facility management-området på tværs af Forsvarsministeriets kaserner, flyvestationer, øvelsesterræner m.m.

2. Forsvarsministeriet er – med godt 21.000 ansatte fordelt på over 560 etableringer og 32.000 hektar land – blandt Danmarks største arbejdspladser og ejendoms- og lodsforvaltere. Da ministeriet i 2017 indgik en aftale med ISS om at udlicitere driften af rengøring, bygninger, arealpleje, tekniske installationer og kantiner, var det ikke blot Danmarks, men Nordens største facility management-kontrakt.

Kontraktværdien lød på 3 mia. kr. fordelt hen over perioden 1. februar 2018 - 31. januar 2024 og med en omfattende levering af ydelser inden for 9 serviceområder til alle Forsvarsministeriets etableringer. Facility management-kontrakten skulle sikre et ensartet, højt serviceniveau på tværs af hele landet med fuld udnyttelse af de stor-driftsfordele, der forventedes at opstå ved at samle hele etableringsdriften hos én leverandør. Formålet med kontrakten var at fastholde et højt serviceniveau og samtidig opnå besparelser.

For alle 9 serviceområder var der udpeget nogle faste serviceydelser, som ISS skulle levere og betales for a conto. Derudover var det muligt at få leveret øvrige serviceydelser, som skulle bestilles og betales særskilt. FES' opgave var dels at sikre, at serviceydelserne blev leveret i den aftalte mængde og kvalitet og til den aftalte pris, dels at sikre, at der hverken blev bestilt mere eller mindre end det, der var behov for. Derudover skulle FES løbende følge op på, at resultatmålene for facility management-området blev opnået, samtidig med at udgifterne faldt.

3. Kort tid inde i kontraktperioden stod det klart, at serviceniveauet ikke levede op til Forsvarsministeriets forventninger, og at der ikke blev opnået besparelser som forventet. Ved udgangen af facility management-kontraktens første år var der fx over 3.300 klager over serviceniveauet. I juni 2021 blev FES og ISS enige om at ophæve kontrakten, hvilket vil ske i faser i løbet af 1. halvår 2022.

Etablisement

Et etablisement er et areal med tilhørende bygninger.

Serviceområder

De 9 serviceområder i facility management-kontrakten:

- rengøring
- forplejning
- arealpleje
- affaldshåndtering
- bygninger
- tekniske installationer
- intern service
- skyde- og øvelsesområder
- brandberedskab.

Forsvarsministeriets samlede udgifter til facility management

525 mio. kr. i 2018
600 mio. kr. i 2019
569 mio. kr. i 2020.

4. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i april 2021. Baggrunden er, at Rigsrevisionen tidligere i forbindelse med den finansielle revision og større undersøgelser har haft bemærkninger til FES' forvaltning af indkøb generelt, og at der fra kontraktstart har været udfordringer med at styre facility management-kontrakten. Desuden har omfanget af klager over kvaliteten af serviceydelserne været omfattende.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende styring af facility management i perioden februar 2018 - marts 2021. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Forsvarsministeriet sikret et klart grundlag for kontrollen med facility management-kontraktens serviceleverancer, resultatmål og økonomi?
- Har Forsvarsministeriet sikret, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet?
- Har Forsvarsministeriet ført tilstrækkelig kontrol med, om facility management-kontraktens resultatmål er opfyldt?
- Har Forsvarsministeriet fulgt tilstrækkeligt op på facility management-kontraktens økonomi?



Hovedkonklusion

Forsvarsministeriet har haft en utilfredsstillende styring af facility management, efter ISS overtog varetagelsen af facility management på alle ministeriets etableringer i februar 2018. Konsekvensen er, at ministeriet på intet tidspunkt i den undersøgte periode har haft et tilstrækkeligt overblik over, om de serviceydelser, ministeriet har betalt for, er leveret i den aftalte mængde og kvalitet.

Forsvarsministeriet har ikke sikret et klart grundlag for kontrollen med facility management-kontraktens serviceleverancer, resultatmål og økonomi

Der gik mere end 1½ år, før FES fastsatte forretningsgange for styringen af facility management og dermed også for, hvordan FES ville kontrollere serviceleverancer, opfyldelse af resultatmål og opfølgning på økonomien. Forretningsgangene er desuden blevet revideret og udbygget flere gange, da de ikke var dækkende. Der er således væsentlige elementer i forhold til FES' kontroller, som først er fastsat i løbet af 2020, eller som fortsat udestår. Grundlaget for kontrollen er dog forbedret i 2021 i forhold til tidligere som følge af en række tiltag, som FES har iværksat.

Forsvarsministeriet har ikke sikret, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet

FES har ikke foretaget en systematisk kontrol med de variable serviceydelser ved varemodtagelse i facility management-kontraktens 2 første år. I løbet af de 2 år bestilte Forsvarsministeriet ca. 86.000 variable ydelser til en samlet pris på ca. 300 mio. kr. Fra 2021 indførte FES løbende daglig varemodtagelse. FES har ikke systemunderstøttet indkøbsprocessen og har dermed ikke sikret, at de data og registreringer, der skal bruges til at kontrollere de variable ydelser, er valide. Den manglende systemunderstøttelse betyder også, at FES ikke kan kontrollere, at kun bemyndigede personer gennemfører indkøb, og at den samme person ikke både bestiller, godkender og modtager serviceydelser.

FES har ikke udført tilstrækkelige sandsynliggørende kontroller af, om de faste serviceydelser er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. FES har ikke siden 2019 fulgt systematisk op på indberetninger om fejl og klager, ligesom stikprøvekontrollerne af ydelserne ikke er udført systematisk eller i et omfang, der gør FES i stand til at vurdere, om ydelserne samlet set er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. FES har ikke haft adgang til tilstrækkelige data og oplysninger om leveringen af faste ydelser, som er nødvendige for at kunne kontrollere serviceleverancerne. Derudover er det først sidst i undersøgelsesperioden blevet defineret endeligt for alle typer serviceydelser, hvad der er indeholdt i henholdsvis faste og variable ydelser.

Forsvarsministeriet har ikke ført tilstrækkelig kontrol med, om facility management-kontraktens resultatmål er opfyldt

FES har ikke i alle tilfælde fulgt op på resultatmålene. Derudover har FES ikke konsekvent iværksat tiltag, herunder handleplaner, der skulle sikre fremtidig opfyldelse af resultatmålene. Årsagerne har dels været, at opgørelsen af fejl vedrørende serviceydelserne ikke var foretaget, dels at resultatmålene ikke forventedes at blive opfyldt.

Forsvarsministeriets opfølgning på facility management-kontraktens økonomi har været præget af væsentlige usikkerheder





FES har løbende fulgt op på udviklingen i udgifterne til facility management i hele perioden. Opfølgningen har været hæmmet af mangelfulde data og usikkerhed om grundlaget for opfølgningen. Derfor har Forsvarsministeriet bl.a. ikke været i stand til at reagere rettidigt på, at der blev bestilt flere variable serviceydelser end forventet i 2018. Udviklingen i udgifterne viser desuden, at målsætningerne om at reducere udgifterne i kontraktperioden ikke er nået. I stedet har udgifterne været stigende over årene. Det er Rigsrevisionens vurdering, at FES ikke har opnået de effektiviseringer, som var forventet, da ministeriet besluttede at samle facility management i én kontrakt.

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet ikke fra start var tilstrækkeligt forberedt til at kunne styre facility management-kontrakten. Der gik mere end 1½ år, før ministeriet reagerede og indførte helt basale styringselementer, og der har i hele perioden været væsentlige mangler og svagheder i styringen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den manglende forberedelse er en medvirkende årsag til, at serviceniveauet aldrig blev tilfredsstillende, og at effektiviseringsgevinster ikke blev realiseret.

1.2. Baggrund

6. Forsvarsministeriets facility management dækker over 9 typer serviceydelser, som bliver udført på ministeriets ca. 560 etableringer over hele landet. Etableringerne omfatter bygninger og arealer, der varierer både i størrelse og type. Der er etableringer, hvor der kun er kontorfaciliteter, og etableringer med øvelsesterræner, indkvartering o.l. Nogle serviceydelser, fx rengøring, foretages på alle etableringerne, mens andre serviceydelser, fx drift af skyde- og øvelsesområder, kun foretages på få etableringer. Desuden kan hvert etablering have meget specifikke behov til, hvordan en opgave skal løses. Opgaven med at varetage driften af facility management i ministeriet er således kompleks og forskellig fra etablering til etablering. Tabel 1 beskriver facility management-kontraktens 9 serviceområder.

Tabel 1
Facility management-kontraktens serviceområder

	Rengøring Almen rengøring, hotelrengøring, vinduespolering og planteservice på kontorer og fællesområder.
	Forplejning Kantinesalg, retail, bestillingsydelsessalg (forplejning på bestilling og indsatsforplejning), kaffe- og frugtordning samt til private og eksterne.
	Arealpleje Intensiv pleje af grønne arealer og vinterpleje.
	Affaldshåndtering Drift af affaldsoplag, materiel og logistik, bortskaffelse behandling af affald, mobil makulering og slamsugning.
	Bygninger Drift og vedligehold af bygninger, bygværk og belægninger samt skadedyrsbekæmpelse.
	Tekniske installationer Almindelige installationer, brandsikring, sikring, CTS, specialanlæg og energiledelse.
	Intern service Postomdeling, udlevering af nøgler og E-nøglebrikker, opfyldning af papir i kopirum, udlevering af wi-fi-koder, udlevering af kortmateriale og ad hoc-opgaver.
	Skyde- og øvelsesområder Tilsyn, drift og vedligehold af skyde- og øvelsesområder, drift af skivedepot, varetagelse af skydesikkerhed samt tilsyn, drift og vedligehold af Beredskabsstyrelsens øvelsespladser.
	Brandberedskab Brand- og miljøberedskab.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Forløbet frem til driftsstart i 2018

7. I 2015 gennemførte Forsvarsministeriet en budgetanalyse med ekstern konsulentbistand, der bl.a. skulle identificere mulige konkrete tiltag til at effektivisere drift, vedligehold og ejerskab af ministeriets bygningsdrift og arealer. Analysen viste, at der kunne opnås besparelser på FES' drift af ministeriets etableringer for 123 mio. kr. i 2018 stigende til 178 mio. kr. i 2019 og 186 mio. kr. i 2020. Heraf skulle 82 mio. kr. opnås via et nyt udbud af udliciteringen af facility management-driften. Resten af besparelserne skulle hovedsageligt komme fra effektivisering af lokale servicefunktioner samt optimering af driftsområder og kapacitetsudnyttelse. Effektiviseringen ville indebære en reduktion i antallet af årsværk hos FES på 232-252 ved fuld indfasning. Ministeriet besluttede i 2016 at implementere budgetanalysens anbefalinger, og de forventede besparelser blev indarbejdet i FES' økonomiske rammer, som fra 2018 blev reduceret med et beløb svarende til de forventede besparelser.

I 2017 gennemførte FES udbuddet af facility management-driften for Forsvarsministeriets etableringer og arealer, som skulle sikre, at de forventede besparelser blev realiseret. Udbuddet blev gennemført med bistand fra Kammeradvokaten og eksterne konsulenter. FES modtog 2 tilbud og indgik den 1. november 2017 en 6-årig aftale med ISS. Figur 1 viser forløbet fra budgetanalysen i 2015 frem til facility management-kontraktens driftsstart i 2018.

Figur 1
Forløb for udliciteringen af facility management



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

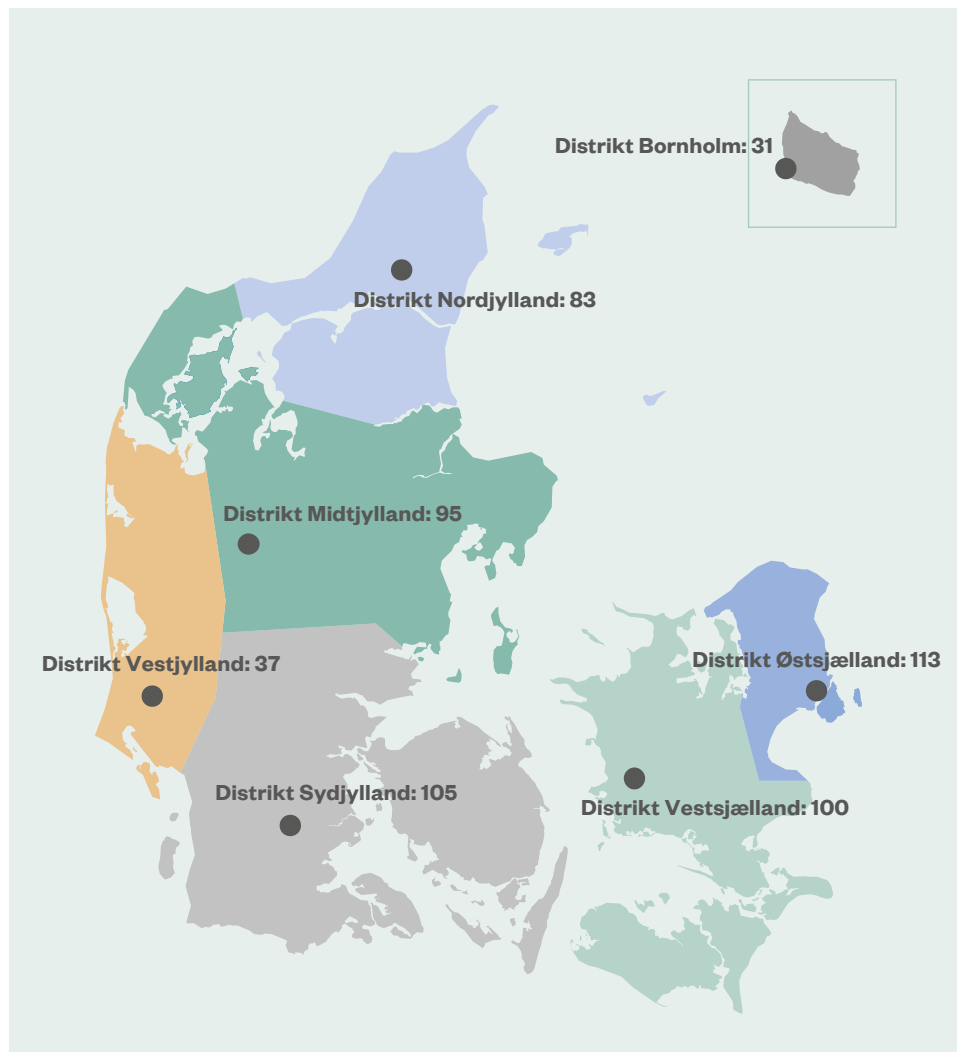
Det fremgår af figur 1, at der efter kontraktindgåelsen den 1. november 2017 kun gik 64 arbejdsdage, inden ISS overtog driften af facility management på hele Forsvarsministeriets område den 1. februar 2018. FES havde således meget kort tid til at implementere den nye kontrakt.

Samtidig med at ISS overtog driften af facility management, gennemførte FES en organisationsændring. Ændringerne var dels foranlediget af, at FES ikke længere stod for selve facility management-driften, dels af budgetanalysens anbefalinger om at centralisere en række funktioner for at opnå effektiviseringsgevinster. I den nye organisation blev kontraktstyringen centraliseret hos FES i Hjørring, og den lokale administration blev samlet i 7 distrikter i stedet for FES' tidligere 20 driftsområder. Samtidig skulle serviceringen af brugerne varetages af et nyetableret centralt servicecenter. Antallet af medarbejdere blev reduceret som følge af tilpasningen af organisationen. Heraf blev en del af medarbejderne virksomhedsoverdraget til ISS. I bilag 2 har vi beskrevet organisationsændringerne i FES i perioden 2014-2021.

8. Figur 2 viser FES' 7 distrikter og antallet af etableringer i perioden 2018-2020.

Figur 2

Kort over FES' distrikter og de 564 etableringer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Facility management-kontrakten

9. Det var ikke kun organiseringen af FES' styring af facility management, der blev ændret som følge af den nye facility management-kontrakt. Det gjorde indholdet og omfanget af styringen også. Kontrakten med ISS adskilte sig nemlig fra de tidligere udliciteringskontrakter, som FES havde indgået, ved at være en partnerskabsaftale. Ambitionen var, at FES og ISS forpligtede sig til at samarbejde om at løse og udvikle facility management-opgaverne og samtidig afdække mulighederne for innovation og besparelser. For at indfri ambitionen var der indlagt en række mekanismer, som skulle understøtte, at FES og ISS havde en fælles interesse i at foretage optimeringer og opnå besparelser samt at sikre et tilfredsstillende serviceniveau målt ved opfyldelsen af kontraktens resultatmål.

Et eksempel på, hvordan denne type partnerskabsbaserede kontrakt adskilte sig fra tidligere kontrakter, kunne være, at ISS opdagede en ny type pumpefilter, der krævede mindre vedligehold. Hvis betalingsmodellen og incitamentsstrukturen i kontrakten var indrettet sådan, at ISS tjente penge på at vedligeholde filtret, hver gang behovet opstod, ville der ikke være et incitament til at foreslå ibrugtagning af det nye filter. Kontrakten blev i stedet formuleret sådan, at ISS fik del i et muligt overskud, hvis ISS kunne reducere sine omkostninger ved fx at benytte et filter med mindre behov for vedligehold. Det betød, at hvis ISS ydede servicen billigere, end ISS forventede, skulle gevinsten deles mellem FES og ISS. Blev ISS' omkostninger til at levere servicen derimod dyrere, hæftede både FES og ISS for merudgifterne.

Facility management-kontrakten var desuden udarbejdet sådan, at ISS' mulighed for indtjening på at udføre de faste serviceydelser var begrænsede. I stedet fik ISS mulighed for at øge indtjeningen, hvis ISS opnåede de fastsatte resultatmål for fx brugeroplevelse og accepteret antal fejl, eller hvis ISS reducerede sine omkostninger i forbindelse med opgavevaretagelsen.

Facility management-kontrakten gav dermed ISS en vis metodefrihed i opgaveløsningen, samtidig med at kontraktens betalingsmodel skulle give tilstrækkelige incitamenter til at sikre, at både FES og ISS forfulgte de samme mål om at levere et højt serviceniveau til færrest mulige penge. På den måde lagde kontrakten op til en mere resultatbaseret styring, hvor fokus i høj grad var rettet mod, om fx brugerne var tilfredse med servicen, og mod, at målene om at undgå kritiske fejl ved leveringen af serviceydelserne blev opnået.

FES' ansvar i facility management-kontrakten

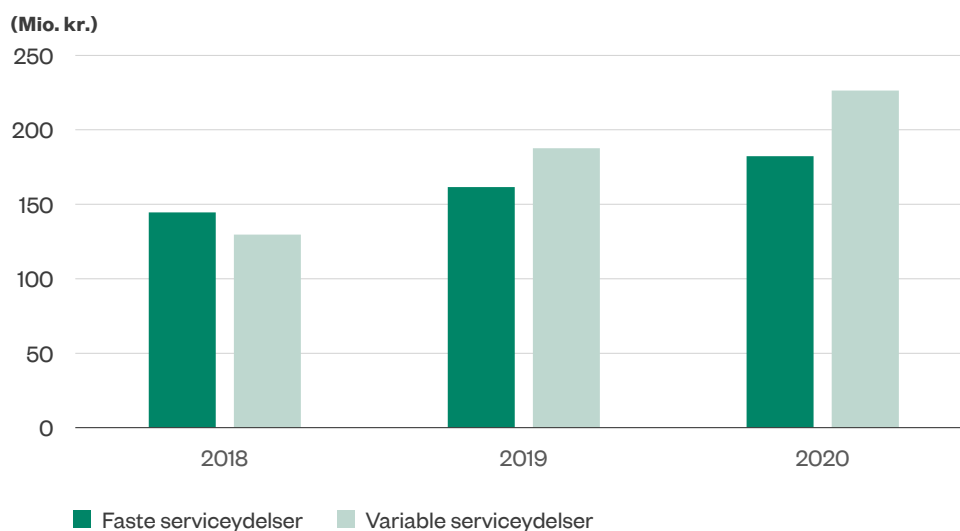
10. Selv om facility management-kontrakten var baseret på et tæt samarbejde mellem FES og ISS, var der stadig tale om en leverandør og en køber, som hver især har en række forpligtelser. Partnerskabsmodellen betyder ikke, at FES kan udlicitere ansvaret for styringen af kontrakten til ISS, da det i sidste ende er FES' ansvar at sikre, at formålet med kontrakten opnås, og at forvaltningen sker i overensstemmelse med gældende regler og standarder. På den måde adskiller FES' ansvar og opgaver i forvaltningen af kontrakten sig ikke fra tidligere udliciteringskontrakter. FES skal således kontrollere, at serviceydelserne leveres som aftalt, og at resultatmålene opnås. FES skal desuden følge op på økonomien.

Facility management-økonomien

11. Formålet med at udlicitere facility management-driften var at opnå væsentlige besparelser – ikke bare på tidspunktet for udliciteringen, men også løbende i kontraktperioden.

12. I facility management-kontrakten blev serviceydelserne opdelt i 2 typer: faste ydelser og variable ydelser. De faste ydelser skulle leveres løbende og uden forudgående bestilling, fx rengøring af lokaler og indsamling af affald i bygninger. Omfanget og indholdet af ydelserne er beskrevet overordnet i kontraktens beskrivelser for hvert serviceområde, og FES' betaling herfor skulle ske månedsvist a conto med en slutregulering for året afhængigt af det konkret leverede. Variable ydelser er engangsydelser, der skulle bestilles konkret, og hvor betaling skulle ske efter aftalte enhedspriser. Forventningen var, at de faste ydelser skulle dække størstedelen af kontrakten og dermed udgøre den største økonomiske vægt. Figur 3 viser udgiftsfordelingen mellem faste og variable serviceydelser i perioden 2018-2020.

Figur 3
FES' udgifter til faste og variable serviceydelser i perioden 2018-2020



Note: Udgifterne er bogført pr. 31. december i de enkelte finansår. Figuren omfatter ikke FES' øvrige kontraktudgifter og udgifter til forplejning, som afholdes af Forsvarsministeriets øvrige styrelser. Se bilag 3 for mere detaljerede opgørelser af FES' udgifter til facility management i perioden 2018-2020. Figuren omfatter ikke 1. kvartal 2021, da udgifterne ikke var opgjort på tidspunktet for dataindsamling til undersøgelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af figur 3, at udgifterne til variable serviceydelser fra 2019 oversteg udgifterne til faste serviceydelser. Opgaven med at styre en kontrakt er større, når hovedparten af ydelserne bestilles og betales enkeltvist og løbende, end hvis hovedparten består af faste ydelser, der aftales på forhånd og betales samlet. Det kan ligeledes øge risikoen for fejl i leverancerne og gøre det sværere løbende at følge udviklingen i den samlede økonomi.

Det fremgår også af figuren, at udgifterne til både faste og variable serviceydelser steg i perioden. Samlet set steg udgifterne fra 418 mio. kr. i 2018 til 502 mio. kr. i 2020. De samlede udgifter omfattede ud over betalingen af serviceydelser også øvrige udgifter, herunder resultatmålsbetaling til ISS og deling af meromkostninger.

13. De stigende udgifter betød, at FES' interne årlige budget blev overskredet mere og mere hvert år. I 2018 oversteg udgifterne det fastlagte budget med ca. 5 %. I 2019 var overskridelsen ca. 9 %, og i 2020 blev budgettet overskredet med ca. 20 %.

Kontraktophør

14. På grund af mange udfordringer med facility management-kontrakten indledte FES og ISS i februar 2021 et forhandlingsforløb om et muligt kontraktophør. I juni 2021 blev parterne enige om vilkårene for et ophør af kontrakten. Kontraktophøret vil ske i 3 faser. Det betyder, at ISS vil varetage opgaveløsningen for de enkelte serviceområder frem til 3 fastlagte datoer: 1. februar, 1. april og 1. juni 2022.

FES begrundede kontraktophøret med, at det havde været vanskeligt at implementere de mekanismer i facility management-kontrakten, der skulle sikre et tilfredsstillende serviceniveau, samtidig med at udgifterne til opgaveløsningen blev holdt nede. FES gav særligt en faldende kvalitet i opgaveløsningen fra marts 2020 som en del af begrundelsen, og FES så et behov for at styrke den lokale forankring af serviceleverancerne. Når en kontrakt afsluttes før tid, vil det være forbundet med en række udgifter. Fx vil FES have udgifter til nye udbud, hjemtagelse af medarbejdere og omorganiseringer for at blive i stand til selv at kunne drifte facility management-området. FES forventer desuden, at de fremtidige udgifter til facility management vil være højere end udgifterne til kontrakten med ISS, og at et væsentligt argument for kontraktophøret er, at der ikke vil kunne opnås et tilfredsstillende serviceniveau inden for rammerne af den daværende kontraktøkonomi. FES forventer således, at udgifterne til facility management stiger efter kontraktophøret.

Tiltag efter aftale om kontraktophør

15. FES har oplyst, at FES vil varetage den fremtidige opgaveløsning i en kombination af 3 modeller:

- Opgavevaretagelsen hjemtages og udføres med FES' egne medarbejdere.
- Opgavevaretagelsen hjemtages, men udføres af eksterne leverandører ved indgåelse af rammeaftaler.
- Opgaven genudbydes til varetagelse af en ekstern leverandør.

FES forventer at genudbyde rengøring, kantinedrift, arealpleje, affaldshåndtering, vintervedligeholdelse, drift af tekniske installationer og eksterne håndværkerydelser.

16. FES har oplyst, at et væsentligt kriterie for den fremadrettede varetagelse af facility management er, at de opgaver, der knytter sig til Forsvarets kerneforretning, skal varetages af medarbejdere, som er ansat hos FES. I den nye opgavevaretagelse vil FES finde en balance mellem muligheden for at eksekvere og levere effektiv service på den ene side og opretholde det nødvendige og systemunderstøttede økonomiske kontrolmiljø på den anden side. Desuden ønsker FES, at forvaltningen af facility management skal understøttes af it-systemet DeMars, der skal bruges som system til fx rekvisition, disponering og varemottagelse af leverancer.

DeMars

DeMars er Forsvarsministeriets økonomisystem, som i koncernen bl.a. anvendes ved indkøb.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

17. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende styring af facility management i perioden februar 2018 - marts 2021. Undersøgelsens 4 kriterier tager afsæt i god forvaltningspraksis for styring og intern kontrol i staten, som bl.a. fremgår af budgetvejledningen og bekendtgørelsen om statens regnskabsvæsen mv. Vi lægger således til grund, at Forsvarsministeriet har sikret, at udgifterne til facility management er forvaltet forsvarligt med henblik på at opnå de opstillede formål, herunder at ministeriet har udvist skyldige økonomiske hensyn.

I *afsnit 2.1* undersøger vi, om Forsvarsministeriet har sikret et klart grundlag for kontrollen med facility management-kontraktens serviceleverancer, resultatmål og økonomi. Her lægger vi til grund, at FES har beskrevet interne forretningsgange og kontroller for indkøb af serviceydelser. Vi undersøger også, om FES har forretningsgange, som understøtter FES' kontrol med kontraktens resultatmål. Endelig undersøger vi FES' forretningsgange for opfølgning på kontraktens økonomi.

I *afsnit 2.2* undersøger vi, om Forsvarsministeriet har sikret, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. Det gør vi, fordi det er afgørende for FES' samlede styring af facility management, at der er ført kontrol med, at de serviceydelser, der betales for, også er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. For det første undersøger vi, om FES har udført kontroller i forbindelse med indkøb af variable serviceydelser. Her lægger vi til grund, at der i den undersøgte periode er udført en systematisk kontrol med, at de variable ydelser er leveret som aftalt forud for betalingen. For det andet undersøger vi, om FES har udført kontrol med, at de faste serviceydelser er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. Her lægger vi til grund, at FES har udført de kvalitetskontroller, der er beskrevet i facility management-kontrakten eller i FES' egne forretningsgange. Vi lægger desuden til grund, at FES har sikret, at der tilvejebringes dækkende og valide data og registreringer til brug for kontrol med, at indkøbene sker retmæssigt og leveres i den aftalte mængde og kvalitet.

I *afsnit 2.3* undersøger vi, om Forsvarsministeriet har ført tilstrækkelig kontrol med, om facility management-kontraktens resultatmål er opfyldt. For det første undersøger vi, om FES løbende har fulgt op på, om kontraktens resultatmål blev opfyldt. For det andet undersøger vi, om FES har iværksat tiltag, hvis målene ikke er opfyldt. Her lægger vi til grund, at FES har gennemført opfølgningen og iværksat tiltag, herunder handleplaner, ved manglende målopfyldelse.

I *afsnit 2.4* undersøger vi, om Forsvarsministeriet har fulgt tilstrækkeligt op på facility management-kontraktens økonomi. Det gør vi ved at undersøge, om FES har fulgt op på udviklingen i udgifterne og har rapporteret om resultatet af opfølgningen – både i løbet af og for de enkelte kontraktår – for bl.a. at kunne følge op på, om der er opnået besparelser som forudsat i kontrakten.

Metode

18. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og data, som Forsvarsministeriet har stillet til rådighed. Vi har ved dokumentgennemgang og analyser af totale data om faktureringsgrundlaget og FES' varemottagelse af serviceleverancer undersøgt, om FES har ført kontrol med, at facility management-kontraktens serviceydelser er leveret som aftalt. Vi har også gennemgået materiale vedrørende FES' kontrol med resultatmål, herunder handleplaner, sagsnotater og data om efterlevelse af resultatmål, samt materiale om den økonomiske opfølgning på kontrakten, herunder månedlig økonomisk opfølgning og årsopgørelser for kontraktårene. Materialet omfatter bl.a. udtræk fra ISS' it-system FMS@ISS (herefter FMS), interne retningslinjer, sagsnotater, mødereferater og ledelsesinformation.

19. Vi har desuden holdt møder med ansatte i Forsvarsministeriets departement og hos FES. Formålet med møderne har været at få en forståelse af, hvordan styringen af facility management-kontrakten er gennemført både centralt og decentralt, og at gennemgå konkrete eksempler på udførelsen af kontrollen med serviceleverancerne.

20. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

21. Undersøgelsen omhandler perioden 1. februar 2018 - 31. marts 2021. Undersøgesperioden dækker således næsten hele perioden, fra facility management-kontrakten blev sat i drift, til aftalen om kontraktophør blev indgået i juni 2021. Dermed har vi afgrænset os fra at undersøge perioden, før kontrakten blev sat i drift, dvs. processen for udbud og kontraktindgåelse frem til den 1. november 2017, og perioden frem til driftsstart den 1. februar 2018, jf. figur 1.

22. Undersøgelsen handler om Forsvarsministeriets – og navnlig FES' – opgavevaretagelse i forbindelse med styring af facility management på ministeriets område. Vi har ikke undersøgt ISS' efterlevelse af facility management-kontraktens forpligtelser i forbindelse med leveringen af serviceydelser. Det skyldes, at Rigsrevisionen ikke har mandat til at revidere ISS. Undersøgelsen viser derfor ikke alle aspekter af samarbejdet mellem FES og ISS, ligesom undersøgelsen ikke afdækker alle årsagerne til, at parterne i 2021 valgte at bringe kontrakten til ophør før tid.

Undersøgelsen er i stedet afgrænset til, om FES inden for sin egen organisation har haft et klart grundlag for styringen og har ført kontrol med serviceleverancerne, resultatmålene og økonomien. I nogle tilfælde har opgaven med at udføre kontrol været en fælles opgave mellem FES og ISS. I sådanne tilfælde har vi afgrænset undersøgelsen, så der fokuseres på den del af kontrollen, som FES har ansvaret for. Som eksempel kan nævnes ISS' egenkontrol i forbindelse med leveringen af serviceydelser. Her vurderer vi ikke, hvordan ISS har udført egenkontrollen, men om FES har fulgt op på den udførte egenkontrol.

23. Vi afgrænser os desuden fra at undersøge kontrolmiljøet i DeMars, som Rigsrevisionens finansielle revision følger op på og senest har omtalt i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2020. Vi fokuserer i stedet på de dele af indkøbsprocessen, der er foregået uden for DeMars, og som har dannet grundlag for, at der sidst i den samlede proces er effektueret udbetalinger. Vi har valgt dette fokus, fordi FES' indkøb via facility management-kontrakten i høj grad er blevet forvaltet uden for DeMars.

24. Undersøgelsen omhandler kun FES' styring af facility management og ikke andre indkøbsområder i FES eller i Forsvarsministeriet generelt. Rigsrevisionen er bekendt med, at Forsvarsministeriet har iværksat et program for styrket økonomisk kontrolmiljø (SØKI), der skal løse strukturelle udfordringer i indkøbs- og betalingsprocesserne på hele ministeriets område. Projektet blev igangsat efter Rigsrevisionens beretning fra 2019 om indkøb hos Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, som handlede om indkøb inden for bygningsvedligehold. Opfølgningen på SØKI-programmet er omfattet af Rigsrevisionens opfølgning på beretningen fra 2019.

25. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 beskriver organisationsændringer i FES i perioden 2014-2021. Bilag 3 beskriver Forsvarsministeriets udgifter til serviceydelser inden for facility management i perioden 2018-2020. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Forsvarsministeriets styring af facility management

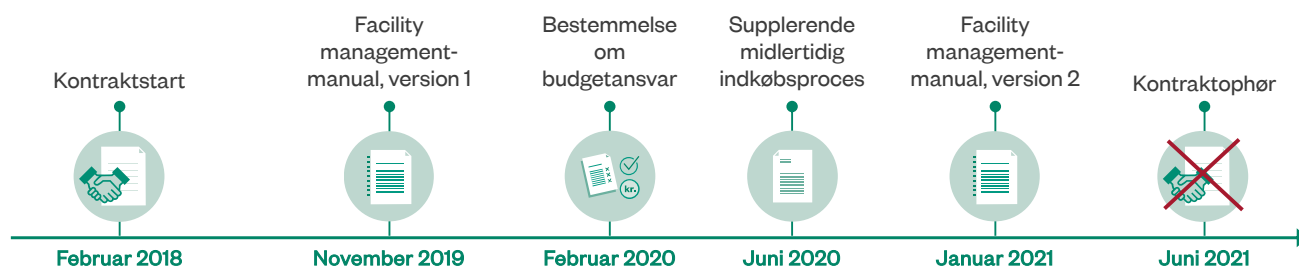
26. Dette kapitel handler om, hvorvidt Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende styring af facility management.

2.1. Grundlag for kontrollen med serviceleverancer, resultatmål og økonomi

27. Vi har undersøgt, om FES har sikret et klart grundlag for kontrollen med facility management-kontraktens serviceleverancer, resultatmål og økonomi. Med et klart grundlag forstår vi, at FES har etableret interne forretningsgange, som definerer, hvordan og hvornår FES' kontroller af leverancer og resultatmål samt opfølgning på økonomi skal gennemføres.

28. Figur 4 viser, hvornår FES har udarbejdet skriftlige forretningsgange i løbet af undersøgelsesperioden.

Figur 4
Udarbejdelsen af skriftlige forretningsgange i perioden 2018-2021



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af figur 4, at FES ikke havde fastsat interne retningslinjer for facility management, da kontrakten blev sat i drift i februar 2018. På dette tidspunkt havde FES kun kontraktens overordnede beskrivelser af organisering og forretningsgange for partnerskabet med ISS. FES har oplyst, at der i stedet blev kommunikeret mundtligt om processer og direktiver på stabsmøder, chefmøder mv., indtil FES i efteråret 2019 udarbejdede en facility management-manual (FM-manualen). Manualens forretningsgangsbeskrivelser er sidenhen blevet revideret og ændret løbende.

FES har oplyst, at facility management-kontrakten i høj grad byggede på, at der skulle ske en høj grad af egenkontrol fra ISS' side, og at FES' administration og kontroller i forbindelse med kontrakten skulle holdes på et absolut minimum. Driftsperioden har dog vist, at dette reelt ikke var muligt, og der er derfor løbende fra 2020 og frem blevet arbejdet på at styrke FES' interne forretningsgange og kontroller i forhold til kontrakten. FES har oplyst, at der har været tale om at etablere mitigerende foranstaltninger i forhold til en partnerskabsmodel, som grundlæggende ikke har fungeret.

Forretningsgange for kontrol af serviceleverancer

29. Vi har undersøgt, om FES har fastlagt forretningsgange for kontrol af serviceleverancerne. Det har vi dels gjort med udgangspunkt i facility management-kontrakten, som på et overordnet plan beskriver, hvordan kvalitetskontroller skal tilrettelægges af ISS og FES som en del af driften, dels med udgangspunkt i Forsvarskommandoens regnskabsinstruks, som fastsætter, at FES har ansvaret for at fastsætte passende økonomiske forretningsgange og kontroller på de forvaltningsområder, FES har ansvar for. Det indebærer bl.a., at der fastsættes forretningsgange og kontroller, som sikrer, at der forud for godkendelsen af indkøb til betaling er ført kontrol med, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. Det skal sikres, at indkøbene kun gennemføres af bemyndigede personer og med personmæssig adskillelse, så én person ikke alene kan gennemføre et indkøb.

Kontrol af variable serviceydelser

30. Undersøgelsen viser, at FES først udarbejdede forretningsgange for kontrol af variable serviceydelser i 2020, hvor en supplerende midlertidig indkøbsproces til FM-manualen forelå. Disse forretningsgange blev sidenhen implementeret i FM-manualen gældende fra 2021. Der blev ligeledes først i 2020 opstillet principper for personmæssig adskillelse mellem varemottager og godkender.

I det første 1½ år af facility management-kontraktens levetid gennemførte FES således indkøb af variable serviceydelser uden at tilrettelægge interne forretningsgange og kontroller. Helt basale styringselementer var ikke beskrevet. Når det fx ikke er klart beskrevet, hvem der må foretage hvilke indkøb, og hvem der skal godkende indkøbene og kontrollere, om serviceydelsens kvalitet og mængde svarer til det bestilte inden betaling, er der en øget risiko for fejl.

Kontrol af faste serviceydelser

31. Ifølge facility management-kontrakten skulle opfølgningen på leverancerne navnlig inden for de faste serviceydelser ske ved, at:

- FES fulgte op på ISS' egenkontrol med serviceydelserne
- FES og ISS fulgte op på brugernes indberetninger om fejl og klager
- FES skulle gennemføre stikprøvekontroller på udvalgte serviceområder.

Det var derimod ikke fastlagt i kontrakten, hvordan disse 3 kontroller i praksis skulle gennemføres.

I FM-manualen fra november 2019 blev forretningsgangene for 2 ud af de 3 kontroller med serviceleverancerne fastlagt. Det fremgik således af manualen, hvordan og hvor ofte opfølgningen på brugernes indberetninger om fejl og klager skulle ske, og hvordan FES' stikprøvekontroller skulle gennemføres. Derimod var ISS' egenkontrol ikke beskrevet. FES har oplyst, at FES ikke kunne godkende ISS' forslag til kvalitetssikringsprocedurer i forbindelse med egenkontrollen. Det skete først i efteråret 2020. FES har desuden oplyst, at der ved afslutningen af undersøgelsesperioden fortsat ikke forelå nærmere beskrivelser af, hvordan opfølgningen på egenkontrollen skulle gennemføres.

I FM-manualen fra 2019 fremgik det desuden, at FES ville gennemføre varemottagelsen af de faste serviceydelser, men at systematikken bag varemottagelsen var under udarbejdelse. Da manualen blev opdateret i 2021, stod afsnittet dog fortsat tomt. FES har oplyst, at det skyldes, at ISS endnu ikke havde udarbejdet driftsplaner for de faste ydelser.

Forretningsgange for kontrol af opfyldelse af resultatmål

32. Vi har undersøgt, om FES har fastlagt forretningsgange for opfølgning på facility management-kontraktens resultatmål. Opfølgningen på resultatmålene og tiltag ved manglende opfyldelse af målene var i vid udstrækning fastsat i kontrakten, hvor såvel forklaringer og operationaliseringer af målene som metoder til at måle dem var beskrevet. Derudover fastsatte kontrakten også forretningsgange for, hvordan manglende målopfyldelse skulle håndteres. Fx skulle FES og ISS udarbejde fælles handleplaner for, hvordan de fremadrettet ville sikre opfyldelsen af et resultatmål.

Facility management-kontrakten beskrev dog ikke, hvordan den konkrete organisering af ansvar og opgavevaretagelse i forbindelse med resultatstyringen skulle fastlægges i FES. Dette blev først beskrevet i FM-manualen fra november 2019. FM-manualen beskrev også datagrundlaget for resultatmålingerne, og hvordan fx brugeroplevelses- og kundetilfredshedsundersøgelser skulle gennemføres og afrapporteres.

Forretningsgange for opfølgning på økonomi

33. Vi har undersøgt, om FES har etableret forretningsgange for løbende økonomisk opfølgning på facility management-kontrakten. Der var i kontrakten fastsat en særlig betalingsmodel og forretningsgange for opfølgning på økonomien for de enkelte kontraktår. Det lå til gengæld uden for kontrakten at fastsætte, hvordan og hvornår FES skulle følge op på udviklingen i udgifterne til facility management og rapportere resultatet til ledelsen.

34. Forretningsgangene for den økonomiske opfølgning på facility management-kontrakten blev første gang fastlagt i FM-manualen fra 2019. Det fremgik af manualen, hvilke økonomiske opfølgninger der skulle gennemføres hvornår, og hvem der skulle rapporteres til. Det fremgik dog også af manualen, at afsnittet om økonomistyring stadig var under udarbejdelse. Særligt fordelingen af roller og budgetansvar var ikke klar i 2018 og 2019. Dette blev først fastlagt i februar 2020, hvor FES udarbejdede en bestemmelse om fordeling af budgetansvar efter princippet om, at budgettet skal følge opgaveløsningen, og at budgetansvaret skal tildeles inden for områder, hvor den budgetansvarlige har indflydelse på det økonomiske afløb.

35. FES påbegyndte desuden medio 2020 et arbejde med at ændre organisationen og tilrettelæggelsen af intern kontrol. Pr. 1. januar 2021 etablerede FES således en decentraliseret organisationsstruktur, hvor cheferne for 28 nyetablerede etablisementspartnerelementer – modsat de tidligere distriktschefer – fik ansvar for budgetter og kunne prioritere ud fra lokale forhold og følge serviceydelserne fra bestilling til betaling. Samtidig var målet en bedre understøttelse af den lokale kontrol af de leverede ydelser. Arbejdet omfattede i den forbindelse etablering af en ny it-løsning – den såkaldte SharePoint-løsning – der skulle gøre det muligt for de budgetansvarlige chefer for etablisementspartnerelementerne at få et overblik over indkøb af variable serviceydelser. Tiltagene har betydet, at FES i 2021 fik et bedre grundlag i forhold til tidligere for at kunne tilrettelægge kontrollen med serviceydelserne og opfyldelsen af resultatmålene og for at kunne følge op på økonomien.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har sikret et klart grundlag for kontrollen med facility management-kontraktens serviceleverancer, resultatmål og økonomi. Der gik mere end 1½ år, før FES fastsatte skriftlige forretningsgange for helt basale elementer i styringen af kontrakten, herunder hvordan FES ville kontrollere serviceleverancer og opfyldelse af resultatmål samt følge op på økonomien.

FES har siden den første udgave af FM-manualen fra 2019 revideret og udbygget forretningsgangene. Dette er i flere tilfælde sket som konsekvens af, at forretningsgangene fra 2019 ikke var dækkende. Fx blev principperne for varemottagelse og personmæssig adskillelse i indkøbsprocessen først beskrevet i løbet af 2020. Manglen på klare forretningsgange har medført en øget risiko for fejl i forbindelse med indkøb af variable serviceydelser. I marts 2021 var der fortsat elementer i styringen, som ikke var fastlagt. Undersøgelsen viser dog, at grundlaget for FES' styring er bedre nu end tidligere.

2.2. Kontrol med, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet

36. Facility management-kontrakten omfatter på den ene side variable ydelser, som skal bestilles og leveres enkeltvist, og på den anden side faste ydelser, som ISS skal levere i på forhånd aftalte mængder og med faste kadencer. Behovet for kontroller afhænger således af, om der er tale om den ene eller anden type serviceydelse. Formålet med kontrollerne er dog det samme uanset type, nemlig at gøre FES i stand til at følge op på og reagere ved fejl i leverancernes mængde og kvalitet og derved begrænse risikoen for, at FES betaler for serviceydelser, der ikke lever op til det aftalte.

Kontrol med variable serviceydelser

37. Vi har undersøgt, om FES har sikret et tilstrækkeligt datagrundlag, dvs. dækkende og valide data om FES' indkøb af variable serviceydelser, som gør det muligt at kontrollere, om indkøb er gennemført af bemyndigede personer og er leveret i den aftalte mængde og kvalitet.

Datagrundlag til brug for kontrol af variable serviceydelser

38. FES' indkøb af variable serviceydelser dækker over mange bestillinger af opgaver, hvor der for hver leverance både registreres data om forbrugte arbejdstimer og om materialer. En variabel ydelse kan fx være ekstra rengøring på en kaserne, håndtering af miljøfarligt affald eller opsætning af lamper på en havnekaj. Til hver ydelse knytter sig registreringer, som er relevante for at kunne kontrollere og rette fejl – hvem har fx godkendt indkøbet, hvornår er ydelsen leveret, hvad har den kostet, i hvilke mængder er ydelsen leveret, var kvaliteten som aftalt m.m. FES skal sikre, at disse data med underliggende dokumentationer er tilgængelige og valide.

I den undersøgte periode er der bestilt og faktureret ca. 152.000 variable serviceydelser. Samlet set omfattede faktureringsgrundlaget ca. 310.000 faktureringslinjer. FES skulle således i gennemsnit kontrollere 3.800 variable ydelser med 7.750 fakturalinjer om måneden, hvilket er meget omfattende.

39. Da der er tale om et meget stort antal bestillinger og leverancer af variable serviceydelser, som involverer mange medarbejdere og omfatter flere delprocesser, er det en forudsætning for at kunne etablere kontroller, at indkøbsprocessen er systemunderstøttet, og at data er valide. Regnskabsbekendtgørelsen stiller derfor krav om processer, der i størst muligt omfang foregår digitalt ved brug af systemunderstøttede registreringer og kontroller.

Transaktions- og kontrolspor

Et tydeligt *transaktionsspor* indebærer, at et tal i regnskabet skal kunne opløses i de registreringer, tallet er sammensat af. Samtidig skal registreringernes rigtighed dokumenteres ved bilag (*kontrolsporet*).

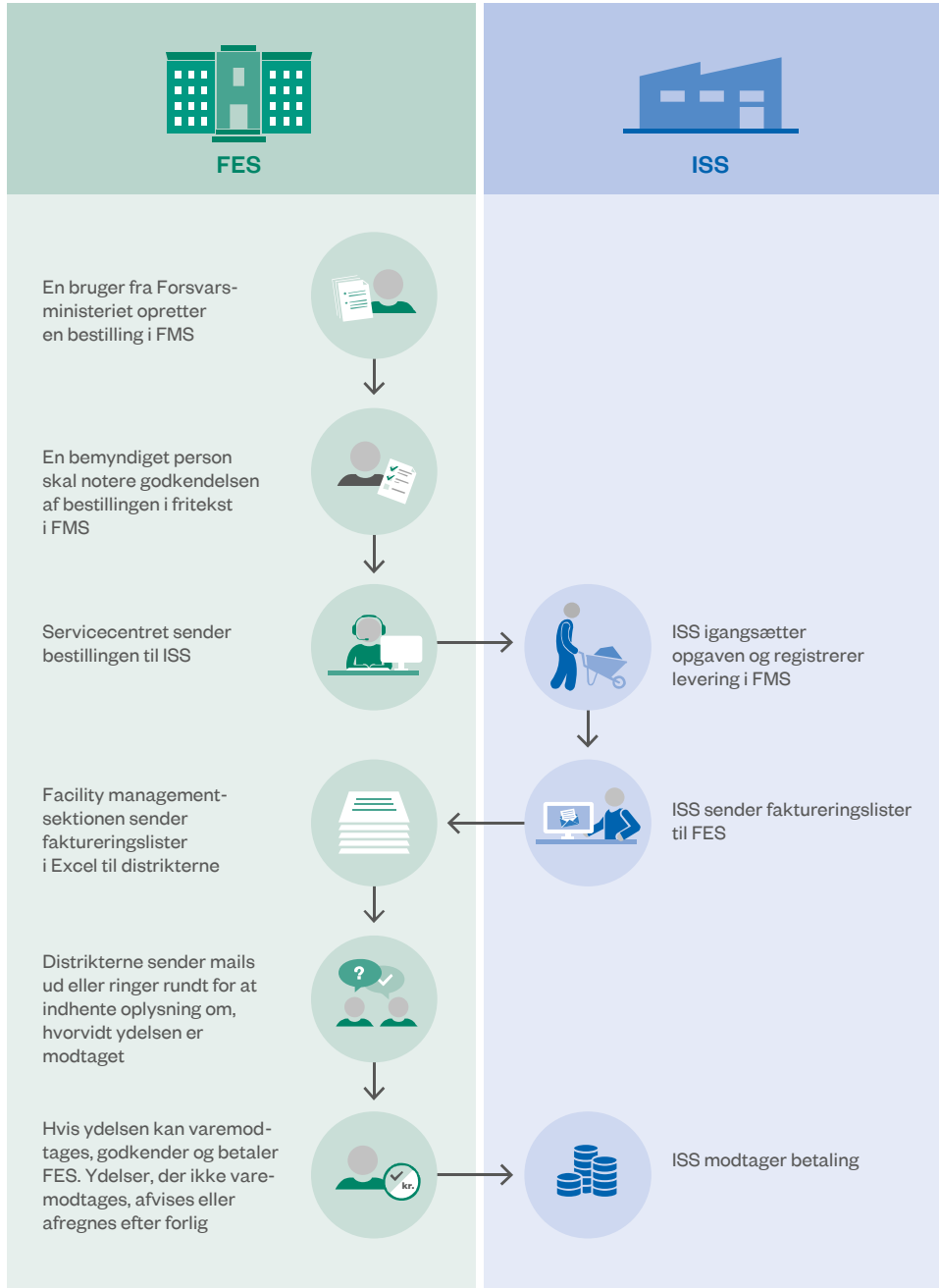
Transaktions- og kontrolsporet bør være systemunderstøttet.

Et it-system skal bl.a. sikre, at der bliver foretaget væsentlige registreringer, og at det er muligt at spore de registreringer og bilag – også kaldet transaktions- og kontrolsporet – der ligger til grund for betalingen. Det gælder fx, hvem der har bestilt indkøbet, hvem der har godkendt indkøbet, hvornår indkøbet er gennemført, og til hvilken pris der blev bestilt og faktureret. I den forbindelse skal it-systemet også understøtte, at der er tilstrækkelig funktionsadskillelse, og at data lagres og kan tilgås på en ensartet og struktureret måde. Tilstrækkelig funktionsadskillelse skal endvidere sikres, for at én person ikke alene kan gennemføre et indkøb.

40. FES har siden kontraktstart anvendt det it-system (FMS), som ISS stillede til rådighed i henhold til facility management-kontrakten. FMS skulle håndtere indkøbene af variable serviceydelser og dermed også være kilden til de data, som FES kunne basere sine kontroller på i forhold til at sikre, at ydelserne blev leveret i den aftalte mængde og kvalitet forud for betaling. Forsvarsministeriets økonomisystem, DeMars, er kun blevet anvendt til at sende indkøbene til bogføring og betaling.

Figur 5 viser i hovedtræk FES' proces for indkøb af variable serviceydelser. I udgangspunktet skal FMS understøtte alle led i processen, herunder sikre, at aktiviteterne sker i den rigtige rækkefølge, og at der bliver foretaget de nødvendige registreringer.

Figur 5
FES' proces for indkøb af variable serviceydelser



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Figur 5 viser de aktiviteter, der sker i forbindelse med et indkøb. Alle led i processen er vigtige, men fra et kontrolperspektiv vil vi fremhæve 3 led, som der også er fokus på i undersøgelsen. For det første skal den ansatte, der bestiller serviceydelsen, være en anden end den, der godkender bestillingen, dvs. at der skal være personmæssig adskillelse mellem bestiller og godkender. For det andet skal godkendelsen gives af en ansat med bemyndigelse, inden bestillingen bliver sendt til ISS. For det tredje skal det kontrolleres, at serviceydelsen er modtaget som aftalt, inden den kan godkendes af en anden til betaling.

Her er det værd at bemærke, at FES har tilrettelagt processen for varemodtagelse på en måde, så FES først kan udføre kontrol af, om serviceleverancerne svarer til den aftalte mængde og kvalitet, når FES har modtaget ISS' fakturering. Det kan være vanskeligt at vurdere, om en leverance af fx rengøring eller arealpleje har fundet sted, hvis kontrollen først sker lang tid efter leveringstidspunktet. Almindeligvis vil myndigheder have en indkøbsordre med oplysninger om indkøbets pris, mængde og indhold, som kan sammenholdes med leverancen, så snart leverancen er modtaget.

41. Vi har undersøgt, om FMS tilvejebringer de data og registreringer, der kræves for at kunne kontrollere de 3 led i indkøbsprocessen, som vi har beskrevet ovenfor, dvs. om FMS tilvejebringer data om rækkefølgen for de enkelte trin i transaktionssporet og gør det muligt at kontrollere et indkøb.

42. Undersøgelsen viser generelt, at FMS ikke har funktionaliteter, der svarer til funktionaliteterne i andre statslige indkøbs- eller økonomistyringsystemer. Det betyder, at de data og registreringer, der er relevante for FES' dokumentation og regnskabsmæssige kontrol, ikke er i fokus i FMS. FMS understøtter således ikke FES' registreringer og dokumentation af transaktions- og kontrolsporet for de enkelte indkøbsforløb fra bestilling til varemodtagelse og godkendelse forud for, at serviceydelserne bliver bogført og betalt. I stedet er FES' sagsgange og registreringer i udpræget grad foregået manuelt uden for FMS ved hjælp af bl.a. Excel og mails.

43. Fra 2021 har FES foretaget dubletregistreringer i en egenudviklet SharePoint-løsning for at have løbende adgang til egne indkøbsdata om de variable serviceydelser. Det har givet FES en bedre mulighed for at kunne udføre kontrol af leverancer, når de modtages, fordi FES nu manuelt kan sammenholde sine egne data om indkøbene med ISS' fakturering.

Kontrol med personmæssig adskillelse og bemyndigelse til at foretage indkøb

44. Vi har undersøgt, om de data, som FES har haft tilgængelige, gør det muligt at efterprøve, om indkøbene er gennemført af bemyndigede personer. En forudsætning for det er, at navne, stabsnumre eller andre personhenførbare informationer registreres i forbindelse med indkøbene.

Undersøgelsen viser, at FES ikke har været i stand til at efterprøve, om indkøbene er gennemført af bemyndigede personer, fordi data ikke altid gør det muligt at identificere, hvilke personer der har bestilt, godkendt og varemodtaget serviceydelserne. Det skyldes, at FMS ikke sikrer, at disse informationer bliver registreret. Tabel 2 viser, hvor mange bestillinger der er gennemført uden registrering af, hvem der har bestilt serviceydelsen.

Tabel 2
Registrering af bestiller i perioden 2018 - 1. kvartal 2021

Bestillerfelt	Antal bestillinger
Ikke udfyldt	17.706
Fiktiv bruger	1.577
Navn registreret	132.792
I alt	152.075

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af tabel 2, at der i dataudtræk fra FMS om FES' indkøb i perioden 2018 - 1. kvartal 2021 mangler navn på bestilleren for ca. 18.000 bestilte serviceydelser ud af godt 152.000 bestillinger. Derudover er der for ca. 1.600 ydelser angivet, at bestilleren er en såkaldt fiktiv bruger.

FES har oplyst, at bestillerfeltet fx står tomt ud for bestillinger, som ISS foretager af egen drift, fx glatførebekæmpelse og hotelrengøring, som er såkaldte faste aktivitetsbaserede ydelser. Fiktiv bruger er bl.a. blevet benyttet af servicecentret, når en brugers profil ikke var aktiveret i FMS, og i forbindelse med akutte opgaver.

Gennemgangen viser også, at det for hovedparten af serviceydelserne ikke er registreret, hvem der har godkendt bestillingen. I nogle tilfælde er det noteret i et fritekstfelt, at indkøbet er godkendt, men ikke af hvem eller hvornår. FES har oplyst, at godkendelsen af indkøbene oftest foregik mundtligt eller i mails, hvorefter bestilleren selv noterede i FMS, at godkendelsen var givet.

45. Vi har også gennemgået beskrivelserne af bestilte serviceydelser i FMS. Gennemgangen viser, at det i mange tilfælde ikke er beskrevet, hvad der er bestilt, eller at beskrivelserne ikke giver et klart billede af, hvad der er indkøbt. Fx blev et indkøb på Jægerspris Skydeterræn til en samlet pris på 95.500 kr. beskrevet som "materialer til skydebane", og et indkøb på Nr. Uttrup Kaserne til en samlet pris på 150.428 kr. blev beskrevet som "arealpleje - opgaver for april".

Når beskrivelserne er så sparsomme som i disse 2 eksempler, er det vanskeligt at afgøre, om serviceydelserne er leveret i overensstemmelse med bestillingen. Det er også vanskeligt at afgøre, om den udførte service skal afregnes som en variabel ydelse, eller om den rettelig burde være omfattet af de faste ydelser.

46. Vi har i undersøgelsen set flere eksempler på, at serviceydelser ikke er blevet varmodtaget, fordi FES og ISS var uenige om, hvad der var leveret, og om leverancen var omfattet af de faste ydelser eller skulle faktureres som en variabel ydelse. Det var langt fra i alle tilfælde, at der var enighed. I stedet indgik betalingen for serviceydelser i et forlig, fx ved afslutningen af kontraktåret. Det betyder, at der har været risiko for, at nogle serviceydelser er blevet betalt både som en del af de faste ydelser og som variable ydelser. FES har oplyst, at FES og ISS først i 2021 har udarbejdet servicematrixer, hvor der for alle serviceområder er opnået enighed om snitfladerne mellem faste og variable ydelser.

47. Vores gennemgang viser også, at væsentlige registreringer i FMS kan rettes, uden at dette fremgår af systemet. Derudover er flere væsentlige registreringer foretaget i fritekstfelter, der ikke er underlagt en systematik og desuden kan indeholde fejl. Fx er registreringerne af, hvem der har godkendt indkøb, noteret i sådanne fritekstfelter.

48. De mange manuelle registreringer skal ses i lyset af, at der er ca. 8.000 aktive brugere fra Forsvarsministeriet, som er oprettet i FMS. For at registreringerne sker korrekt og systematisk, kræver det, at alle brugerne er bekendt med fremgangsmåden og husker at gøre det hver gang. Vores undersøgelse viser, at FES ikke har haft et overblik over, hvilke rettigheder brugerne har i FMS, og dermed heller ikke ved, hvem der kan foretage hvilke registreringer eller overskrive eksisterende registreringer. FES har oplyst, at ansatte hos ISS også har adgang til at foretage registreringer i FMS. FES har ikke overblik over, hvor mange ISS-ansatte der har adgang til FMS, eller hvilke handlinger de har adgang til at foretage i systemet. Endelig har FES oplyst, at registreringer ikke logges i FMS. Det medfører en høj risiko for, at der sker fejl, og at fejl ikke kan opdages. FES vil med andre ord ikke kunne opdage og spore uregelmæssigheder, fx hvis indkøb gennemføres af personer uden bemyndigelse fra FES.

Udført kontrol ved varemottagelse af variable serviceydelser

49. Vi har undersøgt, om FES har ført kontrol med, at de variable serviceydelser er leveret i den aftalte mængde og kvalitet forud for betalingen. De variable ydelser indkøbes enkeltvist og omfatter mange manuelle handlinger og registreringer, og der er således risiko for, at FES modtager ydelser i en anden mængde eller kvalitet, end FES har bestilt. Det er i den forbindelse væsentligt, at FES fører kontrol med, at faktureringen af ydelserne svarer til de leverede ydelser, så godkendelse og betaling kan bero på denne kontrol.

Vores undersøgelse viser, at FES ikke har udført tilstrækkelige kontroller af de leverede variable serviceydelser i 2018 og 2019. I den periode indkøbte FES ca. 86.000 ydelser til en samlet pris på ca. 300 mio. kr. FES har i perioden angivet, om faktureringsgrundlaget for de enkelte leverancer var godkendt forud for betalingen, men har ikke fulgt op på, om leverancerne var modtaget i den aftalte kvalitet. Godkendelsen havde således en administrativ karakter og var ikke et udtryk for, at der var gennemført kontrol. FES har oplyst, at FES i nogen grad manuelt har udført fysiske kontroller af mængden af de leverede variable ydelser, men at dette ikke har været systematisk eller dokumenteret. Den manglende kontrol af varemottagelse blev påpeget af Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse i både 2018 og 2019.

Faktureringsliste

En faktureringsliste er et udtræk fra FMS over de serviceydelser, som ISS har registreret er leveret og skal afregnes.

50. I flere tilfælde har det været umuligt for FES at kontrollere, om en leverance har fundet sted, fordi varemottagelsen først kunne ske ud fra ISS' faktureringslister, og fordi faktureringen er sket med store forsinkelser. Vi har i vores datagennemgang for hele undersøgelsesperioden 2018-2020 set eksempler på, at der er gået 1 år eller mere, fra en serviceydelse er leveret, til faktureringen er foretaget. Boks 1 viser et eksempel på en udfordring ved sen fakturering.

Boks 1**Eksempel på en udfordring ved sen fakturering**

En medarbejder på Flådestation Frederikshavn bestilte i februar 2019 ISS til at affugte en del af kælderen, som vaskeriet støder op til. Efter 25 dage var opgaven udført ifølge registrering i FMS. Alligevel modtog FES først en faktura til godkendelse i februar 2020 – godt 11 måneder efter, at opgaven var udført. På det tidspunkt var det praktisk talt umuligt at kontrollere, om der var foretaget affugtning af kælderen. FES registrerede derfor, at fysisk varemottagelse ikke var mulig, og godkendte fakturaen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af FES' behandling af faktureringslister.

51. FES indførte i løbet af 1. halvår 2020, at der ud fra ISS' faktureringslister skulle foretages fysisk kontrol lokalt ved varemottagelse af serviceydelser. De ansatte på de enkelte etableringer skulle ved selvsyn eller ved kontakt til bestilleren efterprøve, om ISS' fakturering svarede til de ydelser, der var leveret. Gennemgangen skulle omfatte de beløbsmæssigt mest væsentlige ydelser først ud fra en erkendelse af, at det ikke var sandsynligt, at FES kunne kontrollere alle leverancerne.

Kort tid efter blev ISS' systemer i februar 2020 imidlertid ramt af et malwareangreb, som betød, at bl.a. FMS var ude af drift i mange måneder. Det betød, at FES ikke havde nogen data om bestillinger og leverancer i den periode, og derfor var fysisk kontrol ved varemottagelse umuligt at gennemføre. FES har oplyst, at ISS' systemer blev re-etableret frem mod oktober 2020, men at visse dele af systemunderstøttelsen for de variable serviceydelser først blev åbnet i 2021. Fra oktober 2020 begyndte FES dog igen at modtage fakturaer for ydelser, som var leveret under malwareangrebet, dvs. helt op til 11 måneder tidligere. FES havde derfor først mulighed for at gennemgå faktureringslisterne for et stort antal ydelser længe efter, at leveringen skulle være sket. Det vanskeliggjorde FES' varemottagelse, da det blev meget svært for FES at kunne be- eller afkræfte, om ydelserne var modtaget.

52. Som følge af systemnedbruddet og de sent modtagne fakturaer iværksatte FES en omfattende manuel gennemgang af ISS' faktureringslister. Dette omfattede 2 former for varemottagelse:

- **fysisk varemottagelse**, hvor serviceydelserne skulle kontrolleres ved selvsyn lokalt
- **teknisk varemottagelse**, når FES ikke har kunnet foretage en fysisk varemottagelse.

Varemottagelsen blev registreret i exceloversigter og uden systematisk dokumentation. Tabel 3 viser antallet af variable serviceydelser, som FES har varemottaget i 2020.

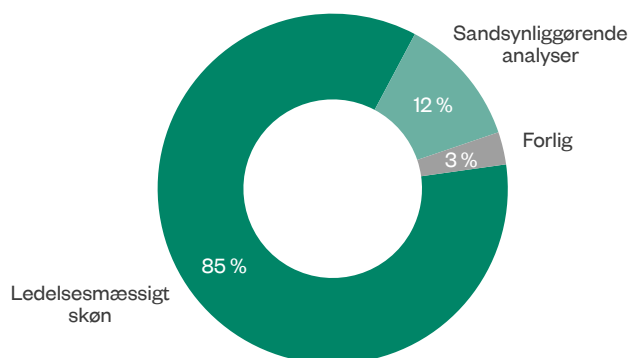
Tabel 3
FES' varemottagelse af variable serviceydelser i 2020

	Antal ydelser	Andel i %
Fysisk varemottaget	18.009	38
Teknisk varemottaget	29.439	62
I alt	47.448	100

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af tabel 3, at 38 % af det samlede antal serviceydelser i 2020 blev fysisk varemottaget. De resterende 62 % af ydelserne blev teknisk varemottaget. Figur 6 viser de fremgangsmåder, som FES har benyttet ved den tekniske varemottagelse i 2020 for at vurdere, om ydelserne var leveret i den aftalte mængde og kvalitet.

Figur 6
FES' fremgangsmåder ved den tekniske varemottagelse i 2020



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af figur 6, at størstedelen af de teknisk varemottagne serviceydelser (85 %) blev godkendt ud fra et ledelsesmæssigt skøn, dvs. at en afdelingschef foretog en vurdering af, at det var sandsynligt, at man har modtaget ydelserne. Det kan være sket ud fra en rundspørge, lokal inddragelse eller vurdering ud fra fx antal havneanløb, udskrifter fra maskinjournaler. Andre ydelser blev godkendt gennem sandsynliggende analyser (12 %) ud fra relevante datakilder, som gjorde det muligt at opdage tegn på tydelig overfakturering, fx ved at sammenholde faktureringen for slutrengøring på hotelværelser med bookingdata for udlejede værelser. En mindre del af ydelserne blev afregnet i forbindelse med et forlig mellem FES og ISS ved afslutningen på kontraktåret (3 %).

Resultatet af FES' varemottagelse i 2020 var, at FES godkendte serviceydelser til betaling uden at kunne sikre tilstrækkelig dokumentation og kontrol med, at serviceydelserne rent faktisk var modtaget i den aftalte mængde og kvalitet.

Kontrol med de faste serviceydelser

53. Vi har først undersøgt, om FES har haft adgang til et tilstrækkeligt datagrundlag om leverede faste serviceydelser. Vi har herefter undersøgt, om FES har udført de 3 kontroller af mængden og kvaliteten af leverancerne, som fremgik af facility management-kontrakten. Kontrollerne skulle tilsammen sikre, at FES havde mulighed for at følge op, hvis ydelserne ikke blev leveret som forudsat i kontrakten. Kontrollerne indebar, at:

- FES fulgte op på ISS' egenkontrol med serviceydelserne
- FES og ISS fulgte op på brugernes indberetninger om fejl og klager
- FES skulle gennemføre stikprøvekontroller på udvalgte serviceområder.

Datagrundlag til brug for kontrol af faste serviceydelser

54. Datagrundlaget for kontrollen med de faste serviceydelser adskiller sig fra de data i FMS, der var afgørende for kontrollen med de variable serviceydelser. Det skyldes, at facility management-kontrakten fastlægger, at ydelserne skulle leveres som aftalt i kontrakten uden forudgående bestilling, samtidig med at leverandøren fik metodefrihed i varetagelsen af driftsopgaven. De data og oplysninger, som er relevante for FES' kontrol, omfatter dels kontraktens beskrivelser for de enkelte serviceområder, dels de aftalte mængder, som de faste ydelser skal dække.

55. Undersøgelsen viser, at der i facility management-kontrakten er udarbejdet omfattende beskrivelser for alle serviceområder. Fx fylder beskrivelserne af, hvad der er omfattet af den faste, daglige rengøring, over 100 sider. For at FES kan bruge disse beskrivelser til at vurdere, om fx den udførte rengøring er i overensstemmelse med beskrivelserne, er det derfor nødvendigt at fortolke og operationalisere beskrivelserne. I en række tilfælde var FES og ISS dog ikke enige om fortolkningen af beskrivelserne. Først i 2021 – efter undersøgelsesperioden – blev der for alle serviceområder indgået endelig aftale om matricer over, hvad der skulle leveres af faste ydelser. Desuden havde FES ikke et godt indblik i, hvordan ISS' opgavevaretagelse blev tilrettelagt og udført for de faste ydelser.

Undersøgelsen viser også, at der i en periode på mere end 1½ år ikke var opnået enighed om, hvilke mængder de faste serviceydelser skulle leveres i. Det fremgik af facility management-kontrakten, at ISS havde 11 måneder til at validere, om beskrivelserne i udbudsmaterialet om faste ydelser var rigtige, dvs. om fx antallet af kvadratmeter, der skulle rengøres, var anført korrekt, eller om antal tekniske installationer, der skulle vedligeholdes, stemte overens med de faktiske mængder. Valideringen af mængderne i udbudsmaterialet endte med at tage længere tid end de 11 måneder, der var afsat i kontrakten, og faldt først på plads ved indgåelse af et forlig i oktober 2019, dvs. 9 måneder senere. Indtil forliget var der ikke enighed om mængderne på serviceområder, som ISS havde registreret og planlagt ud fra. Registrering af såkaldte masterdata, fx data om de tekniske installationer på Forsvarsministeriets etableringer, blev i den forbindelse foretaget i ISS' systemer.

Undersøgelsen viser således, at det først sent i kontraktperioden blev fastlagt, hvad der skulle leveres som faste serviceydelser og i hvilket omfang.

Udført opfølgning på ISS' egenkontrol

56. Den ene af de 3 kontroller af, om de faste serviceydelser blev leveret i den aftalte mængde og kvalitet, var ISS' egenkontrol. Det kunne fx foregå ved, at en ansat fra ISS kom på uanmeldt besøg i én af Forsvarsministeriets kantiner og noterede, om buffeten var fyldt op, om gulvene blev holdt rene, om køkkenpersonalet var imødekommende mv. Forventningen til ISS' egenkontrol var, at den ville kunne dække et langt bredere udsnit af etableringerne og serviceområderne, end hvis FES selv skulle stå for kontrollen. Det fulgte af facility management-kontrakten, at ISS selv skulle kontrollere, om serviceydelserne levede op til den aftalte mængde og kvalitet, og at FES skulle følge op på resultaterne af egenkontrollen.

57. Vores undersøgelse viser dog, at ISS ikke gennemførte egenkontrol før 2021, og derfor var der ingen resultater af kontrollen, som FES kunne følge op på. Der gik således næsten 3 år, før den første egenkontrol blev gennemført efter det koncept, som facility management-kontrakten foreskriver. FES har oplyst, at der i løbet af 2021 – dvs. efter undersøgelsesperioden – er gennemført egenkontrol, og at FES har fulgt op på kontrollen på ugentlige stabsmøder.

Udført opfølgning på fejl og klager

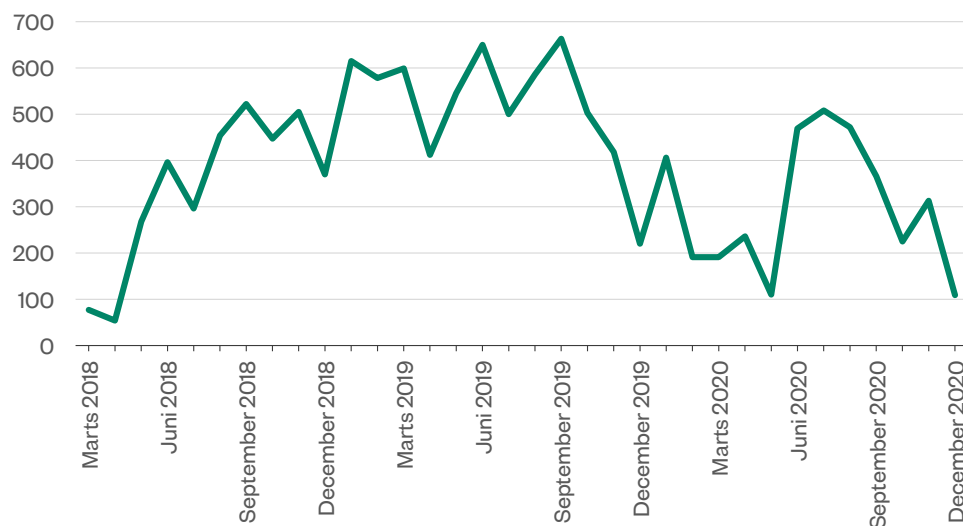
58. Det var ifølge facility management-kontrakten hensigten, at adgangen til at klage over serviceniveaet og indberette fejl skulle være let og ligetil for Forsvarsministeriets ansatte. Den lette adgang skulle sammen med en systematisk registrering af indberetningen give et retvisende billede af, hvilke steder der var behov for at sætte ind for at udbedre fejl og sikre kvaliteten af serviceydelserne.

59. Vores gennemgang viser, at FES i perioden august 2018 - april 2019 fulgte op på klager og fejl på månedlige styregruppemøder mellem FES og ISS. Det var især klagerens karakter og antal, der blev drøftet med henblik på at vurdere opfyldelse af facility management-kontraktens resultatmål om at holde fejl på et acceptabelt lavt niveau. Fokus var således mindre på den enkelte klage og håndteringen af den og mere på det samlede antal fejl og klager og de konsekvenser, som det kunne have for ISS' indtjening.

FES og ISS ændrede praksis for opfølgningen på fejl og klager efter april 2019. De fælles styregruppemøder ophørte, og i stedet blev opfølgningen foretaget på et månedligt møde mellem repræsentanter for FES og ISS, hvor de fejl, som blev vurderet kritiske ifølge facility management-kontraktens definition, blev drøftet.

Årsagen til den ændrede praksis var for det første, at antallet af indberetninger langt oversteg det niveau, der betød, at ISS skulle trækkes i betaling. Fx måtte der højst indberettes 35 fejl og klager over rengøringen i løbet af et kvartal, for at ISS kunne opnå en resultatmålsbetaling. I 1. kvartal 2019 blev der imidlertid indberettet 416 fejl og klager over rengøringen, dvs. mere end 10 gange så mange som det acceptable antal. FES vurderede derfor, at en selvstændig behandling af alle indberetninger ikke ville kunne ændre på, om ISS skulle trækkes i betaling.

For det andet skyldtes den ændrede praksis, at antallet af fejl og klager steg markant over perioden. FES vurderede derfor, at det var umuligt at nå at behandle alle indberetningerne. Figur 7 viser udviklingen i antallet af fejl og klager i perioden marts 2018 - december 2020.

Figur 7**Udviklingen i fejl og klager i perioden marts 2018 - december 2020**

Note: Figuren omfatter ikke 1. kvartal 2021, fordi opgørelsen ikke var foretaget på tidspunktet for dataindsamlingen til undersøgelsen. Figuren viser udviklingen ud fra registreringstidspunktet, som kan afvige fra indmeldelsestidspunktet. Det er fx tilfældet i 2020, hvor registreringen er sket med forsinkelser, da ISS' systemer var ramt af et nedbrud.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

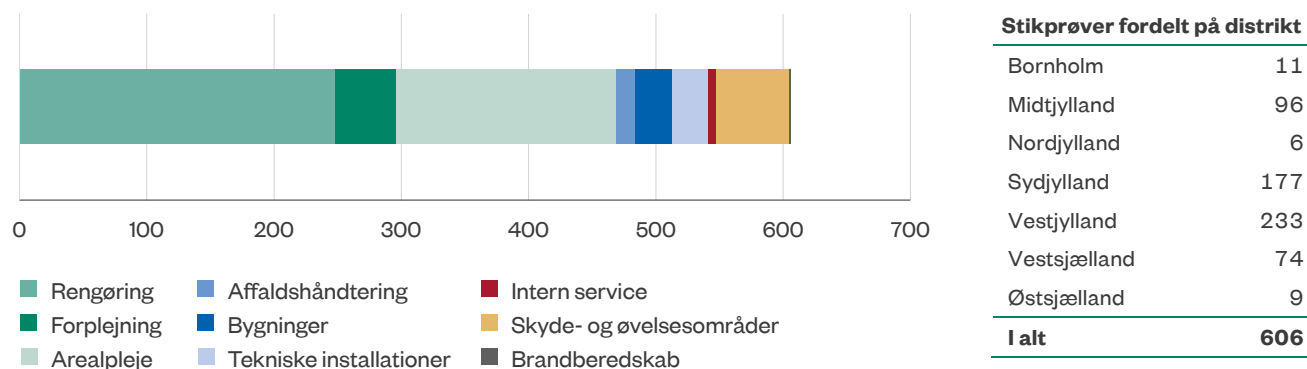
Det fremgår af figur 7, at antallet af fejl og klager ved første måling i marts 2018 var knap 100. I september 2019 blev der indmeldt ca. 660 fejl og klager, hvilket er det højeste antal i de 3 år. Derefter faldt antallet af fejl og klager markant. Det store fald i december 2019 skyldes, at mange af Forsvarsministeriets ansatte holdt ferie i forbindelse med julen, ligesom faldet i foråret 2020 skyldes, at mange ansatte blev hjemsendt som følge af COVID-19-pandemien. Derudover blev ISS' systemer ramt af et nedbrud i februar 2020, hvorfor fejl og klager ikke blev registreret, og klagehåndteringen blev sat ud af drift. FES har oplyst, at fejlene og klagerne i 2021 ikke var færdigbehandlet på tidspunktet for vores dataindsamling til undersøgelsen.

60. Vi har i undersøgelsen ikke set dokumentation for, at der er fulgt systematisk op på indberettede fejl og klager, og at der systematisk er sket en efterprøvning af, om fejl og klager blev udbedret. FES har oplyst, at tiltag blev drøftet på møder med ISS, og at der har været udført efterprøvning ved stikprøvekontroller, som dog ikke blev udført systematisk og ikke blev dokumenteret. I efteråret 2020 indførte FES ugentlige statusmøder med ISS med det formål at løse indberettede fejl.

Udført stikprøvekontrol

61. Stikprøvekontrollen har – modsat egenkontrollen og opfølgningen på fejl og klager – alene været FES' opgave at gennemføre. Vores gennemgang af FES' stikprøvekontroller viser, at FES ikke gennemførte kontroller i 2018. Stikprøvekontrollen blev først igangsat i 2019, og FES gennemførte herefter 606 kontroller i perioden 2019-2020. Kontrollerne har været udført af en driftsanalytiker for hvert af de 7 distrikter i landet. Figur 8 viser antallet af gennemførte stikprøvekontroller fordelt på de 7 distrikter og 9 serviceområder i perioden 2019-2020.

Figur 8
FES' stikprøvekontroller i perioden 2019-2020



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 8, at der er væsentlig forskel på, hvor FES gennemførte stikprøvekontroller. Der blev gennemført flest kontroller i distrikterne Vestjylland (233) og Sydjylland (177) og færrest kontroller i distrikterne Nordjylland (6), Østsjælland (9) og Bornholm (11). Det fremgår desuden af figuren, at der er stor variation i, hvilke serviceområder FES har foretaget stikprøvekontroller på. På tværs af distrikterne er der gennemført flest kontroller på områderne rengøring (248) og arealpleje (186) og færrest kontroller på områderne affaldshåndtering (24), intern service (7) og brandberedskab (1).

62. Undersøgelsen viser, at stikprøvekontrollerne ikke er gennemført systematisk, og at antallet af kontroller i høj grad varierer fra distrikt til distrikt. Samtidig har kontrollerne hovedsageligt været målrettet udvalgte serviceområder. FES har oplyst, at FES har kategoriseret etableringerne i risikogrupper fra høj til lav efter, hvor mange klager der er registreret på de enkelte etableringer. Vores undersøgelse af, hvor der er indberettet flest fejl og klager, viser dog, at der er distrikter med mange indberettede fejl og klager, hvor der ikke er udført tilsvarende mange stikprøvekontroller. Fx har Distrikt Østsjælland registreret flest fejl og klager, men har kun gennemført 9 kontroller og kun på ét serviceområde.

Resultater

Undersøgelsen viser, at FES ikke har sikret, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet.

FES har ikke sikret et tilstrækkeligt datagrundlag til at kontrollere, om indkøbene er gennemført af bemyndigede personer, og om der har været personmæssig adskillelse i indkøbsprocessen. Gennemgangen af data fra FMS viser således, at registreringer i ISS' it-system generelt ikke har været låst eller logget, hvorfor registreringerne kan rettes, uden at det fremgår af systemet. FES har desuden ikke haft viden om, hvem der har haft adgang til at rette i registreringer. Både FES' og ISS' brugere har haft mulighed for at igangsætte indkøb uden at møde systemmæssige begrænsninger, og uden at der er sikkerhed for, at bestiller og godkender kan identificeres og har bemyndigelse til at disponere.

Undersøgelsen viser desuden, at FES kun i begrænset omfang har foretaget kontroller ved varemottagelse af de variable serviceydelser. FES gennemførte ikke kontrol ved varemottagelse de 2 første år af kontraktperioden, på trods af at FES modtog ca. 86.000 variable ydelser til en pris på ca. 300 mio. kr. i den periode. I løbet af efteråret 2020 forsøgte FES at gennemgå de serviceydelser, som FES havde bestilt i løbet af året. Det var dog ikke muligt at sikre tilstrækkelig kontrol af varemottagelsen på dette tidspunkt. Rigsrevisionen finder, at FES fra 2021 har iværksat tiltag, herunder sikring af en mere lokal forankring af varemottagelsen og systemunderstøttelse, der betyder, at FES' grundlag for at føre kontrol med serviceydelserne er blevet bedre end tidligere. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at FES nu kan gennemføre daglig varemottagelse.

Endelig viser undersøgelsen, at FES' ikke har udført tilstrækkelige sandsynliggørende kontroller af, om de faste serviceydelser er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. FES har ikke siden april 2019 fulgt systematisk op på indberetninger om fejl og klager, på trods af at antallet af indberetninger har ligget langt over det niveau, der er acceptabelt ifølge facility management-kontrakten. Stikprøvekontrollerne af serviceydelserne er ligeledes ikke udført systematisk eller i et omfang, der gør FES i stand til at vurdere, om de faste ydelser samlet set er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. FES har ikke haft adgang til tilstrækkelige data om leveringen af faste ydelser, som er nødvendige for at kunne følge op på leverancerne. Derudover er der først i 2021 opnået enighed om de nærmere beskrivelser af, hvad der er indeholdt i henholdsvis faste og variable ydelser på alle serviceområder.

Facility management-kontraktens resultatmål

1. Fejl i kerneydelser.
2. Antal kritiske fejl.
3. Projekter.
4. Kundetilfredshed.
5. Implementeringsplan for målsætninger.
6. Reduktion af købers udgifter til aftalen.
7. Omkostningsreduktion for tiltag.
8. Brugeroplevelse.
9. Principper for partnerskabet.
10. Implementeringsplan for partnerskabet.

2.3. Kontrol med facility management-kontraktens resultatmål

63. Vi har undersøgt, om FES har fulgt op på opfyldelsen af facility management-kontraktens resultatmål, og om FES har iværksat tiltag, hvis resultatmålene ikke er opfyldt. FES' kontrol med resultatmålene har til formål dels at skabe et overblik over serviceniveauet for facility management og følge op på målopfyldelse, dels at beregne resultatmålsbetaling til ISS.

Opfølgning på facility management-kontraktens resultatmål

64. Vi har valgt at undersøge FES' opfølgning på 4 af de 10 resultatmål i facility management-kontrakten. De 4 resultatmål er valgt, fordi de alle er mål med betydning for brugernes oplevelse af serviceniveauet og kvaliteten af ydelserne. Resultatmålene er beskrevet i tabel 4.

Tabel 4
Resultatmål, succeskriterier og økonomiske gevinster

Resultatmål	Succeskriterie	Økonomisk gevinst ved opfyldelse
Fejl i kerneydelser	0 fejl	Ja ¹⁾
Antal kritiske fejl	0 fejl	Ja ¹⁾
Kundetilfredshed	Gennemsnitlig score på 27 eller derover på en skala fra ÷100 til 100	Nej
Brugeroplevelse	Gennemsnitlig score på 3,58 eller derover på en skala fra 1 til 5	Måske ²⁾

¹⁾ Resultatmålsbetalingen til leverandøren reduceres, hvis der konstateres fejl i kerneydelser eller kritiske fejl.

²⁾ Hvis leverandøren opnår omkostningsreduktion, deles besparelsen mellem FES og ISS, men kun hvis resultatmålet samtidig er opfyldt. Hvis leverandøren ikke opnår omkostningsreduktion, er der ikke knyttet en økonomisk gevinst til resultatmålet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af facility management-kontrakten.

Det fremgår af tabel 4, at der til hvert resultatmål er knyttet et succeskriterie for, hvornår målet er opfyldt. Desuden er det beskrevet, om der knytter sig et økonomisk incitament til det enkelte resultatmål.

65. Vi har undersøgt, om FES har fulgt op på antallet af fejl i kerneydelser. Ifølge facility management-kontrakten skulle fejlene opgøres kvartalsvist. Fejl i kerneydelser er defineret som fejl i ydelser, der er centrale for Forsvarsministeriets operative opgaveløsning, bl.a. ydelser inden for øvelser og skydning, flyvestationer og værksteder. En fejl kan fx være, hvis planlagte skydeøvelser ikke kan gennemføres, fordi græsarealerne på skydebanerne ikke er slået.

Vores undersøgelse viser, at FES' opfølgning på fejl i kerneydelser ikke har fulgt facility management-kontraktens forretningsgange. I 2018 blev resultatmålet opgjort årligt i stedet for kvartalsvist, og der blev registreret i alt 3 fejl i kerneydelser. I 2019 blev fejlene opgjort kvartalsvist de første 3 kvartaler, og der var i alt 4 fejl i kerneydelser. Antallet af fejl blev ikke opgjort i 4. kvartal 2019. I 2020 rapporterede ISS om fejl i kerneydelserne halvårligt og ikke kvartalsvist som foreskrevet, og fejlene blev desuden ikke kategoriseret efter, om der var tale om fejl i kerneydelser eller andre fejl. Som følge af manglende registreringer og opfølgning i 4. kvartal 2019 og i 2020, hvor ISS' systemer var ramt af nedbrud, har FES ikke kunnet vurdere, hvor mange fejl i kerneydelser der har været i de 2 år. FES har oplyst, at ISS' økonomiske gevinst ved opfyldelsen af resultatmålet i 2019 og 2020 i stedet blev fastsat ved aftale med ISS om antallet af fejl i kerneydelser. Derfor vurderede FES, at det ikke ville gøre nogen forskel at opgøre fejlene. Der forelå på undersøgelsestidspunktet ikke opgørelser for 2021.

66. Vi har også undersøgt, om FES har fulgt op på antallet af kritiske fejl. Ifølge facility management-kontrakten skulle der foretages kvartalsvis opfølgning på resultatmålet for kritiske fejl. En kritisk fejl er fx, hvis medarbejdere blev syge efter at have spist i kantinen, eller hvis antallet af fejl på et område overstiger fastsatte grænser. Kritiske fejl er i kontrakten kategoriseret og specificeret for hvert serviceområde og distrikt.

Vores undersøgelse viser, at opgørelsen af fejl blev foretaget én gang for 2018, uden at der blev skelnet mellem ikke-kritiske og kritiske fejl. FES har oplyst, at FES og ISS var enige om, at ISS' manglende egenkontrol var en kritisk fejl i både 2018 og 2019, som betød, at ISS blev trukket i resultatmålsbetaling. FES har derudover oplyst, at øvrige kritiske fejl i 2018 ikke blev opgjort, da det ikke havde yderligere økonomiske konsekvenser for ISS. Vores gennemgang for 2019 viser, at der blev udarbejdet opgørelser, som viste, at der – alene på grund af antallet af fejl – var 24 kritiske fejl i 1. kvartal, 10 fejl i 2. kvartal og 9 fejl i 3. kvartal. Resultatmålsbetalingen blev dog fastsat efter forlig mellem FES og ISS på grund af uenighed om opgørelsen. I 2020 blev der gennemført halvårlige opgørelser, men uden et tilstrækkeligt datagrundlag, og uden at fejlene blev kategoriseret som ikke-kritiske eller kritiske fejl. Resultatmålsbetalingen for 2020 blev fastsat efter aftale med ISS.

67. Vi har desuden undersøgt, om FES har fulgt op på resultatmålet om kundetilfredshed. Ifølge facility management-kontrakten skulle kundetilfredshedsundersøgelserne gennemføres halvårligt. Undersøgelserne blev gennemført blandt udvalgte repræsentanter fra myndighederne under Forsvarsministeriet. Mellem 9 og 41 personer deltog. Respondenterne skulle i et spørgeskema vurdere, hvor sandsynligt det var, at de ville anbefale ISS' serviceydelser til en ven eller kollega. På baggrund af besvarelsene blev der udregnet en score mellem $\div 100$ og 100. 100 er meget sandsynligt, og $\div 100$ er helt usandsynligt. Vores gennemgang af undersøgelserne viser, at der blev gennemført undersøgelser halvårligt i hele kontraktperioden. Figur 9 viser resultatet af kundetilfredshedsundersøgelserne.

Kritisk fejl

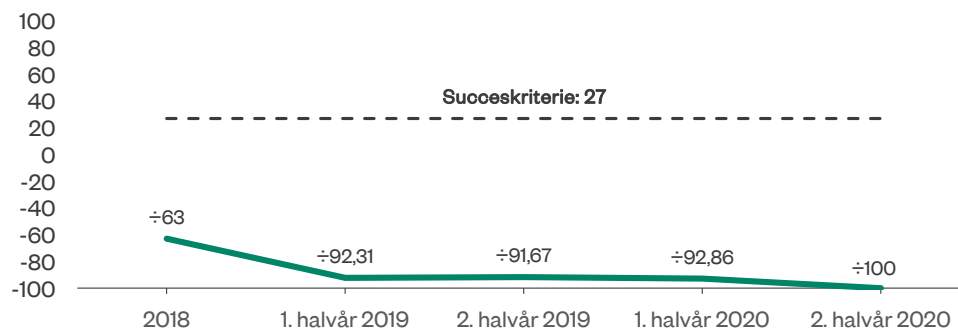
Der er i kontrakten 23 typer fejl, som vurderes at være kritiske. Nogle af disse er generelle kritiske fejl, fx mangelfuld egenkontrol, manglende opetid på systemer eller fejl, der har resulteret i, at nogen er kommet til skade.

Andre typer kritiske fejl er specifikke for de enkelte serviceområder, fx mangelfuld rengøring på infirmerier

En fejl kan blive til en kritisk fejl, hvis den ikke udbedres inden for en aftalt frist.

Mange fejl kan tilsammen udgøre en kritisk fejl. Her fastsætter kontrakten en grænse for, hvor mange fejl der skal til for at udløse en kritisk fejl.

Figur 9
Resultatet af kundetilfredshedsundersøgelserne



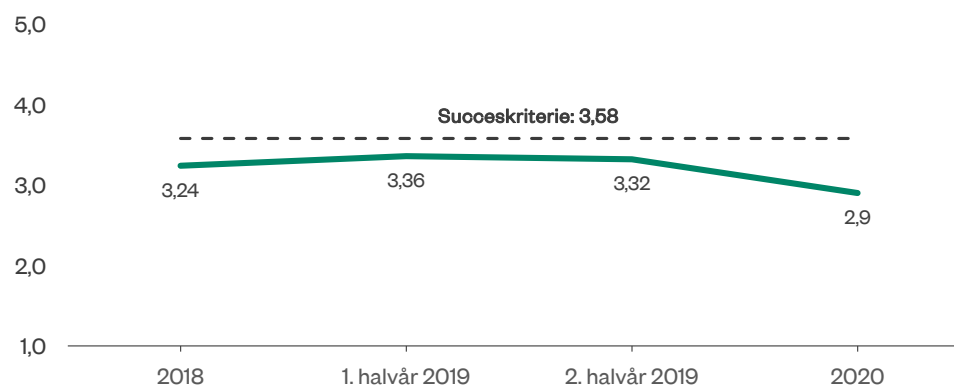
Note: Skalaen for kundetilfredshed er en Net Promoter Score og går fra +100 til -100.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af figur 9, at kundetilfredsheden i hele perioden 2018-2020 lå under de 27, der var succeskriteriet. Kundetilfredsheden lå på +63 i 2018 og faldt til +100 frem mod 2. kvartal 2020.

68. Endelig har vi undersøgt, om FES har fulgt op på resultatmålet om brugeroplevelse. Ifølge facility management-kontrakten skulle brugeroplevelsesundersøgelserne gennemføres halvårligt. Vores gennemgang af undersøgelserne viser, at der blev gennemført undersøgelser halvårligt i hele kontraktperioden, dog med undtagelse af 2020, hvor undersøgelsen blev aflyst i 1. halvår på grund af COVID-19-pandemien. Der deltog 3.600-5.500 af Forsvarsministeriets ansatte i undersøgelserne, som omfattede et spørgeskema og realtidsmålinger af brugerens oplevelse. Brugeren blev bedt om at vurdere på en skala fra 1 til 5, i hvor høj grad brugeren var enig i en række udsagn. Figur 10 viser resultatet af brugeroplevelsesundersøgelserne.

Figur 10
Resultatet af brugeroplevelsesundersøgelserne



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af figur 10, at brugeroplevelsen ikke på noget tidspunkt har været over succeskriteriet på 3,58. I 2018 var brugeroplevelsen på 3,24 og faldt frem mod 2020 til 2,9.

69. FES har oplyst, at FES i nogle tilfælde fandt kontrollen med resultatmålene formålsløs, fordi det stod klart, at ISS ikke ville opnå den økonomiske gevinst ved målopfyldelsen. FES standsede på den baggrund kontrollen med de 2 resultatmål, der knyttede sig til fejl i kerneydelser og kritiske fejl.

Tiltag og handleplaner

70. En væsentlig del af FES' opfølgning på opfyldelsen af resultatmålene var, at der skulle udarbejdes handleplaner, hvis resultatmålene ikke blev opfyldt. Handleplanerne skulle udarbejdes af FES og ISS i fællesskab for at sikre, at parterne var enige om, hvilke tiltag der skulle sikre bedre målopfyldelse fremadrettet.

71. Vi har gennemgået handleplanerne i de tilfælde, hvor resultatmålene ikke blev opfyldt. Gennemgangen viser, at der er udarbejdet handleplaner for at forbedre brugeroplevelse, men ikke konsekvent er udarbejdet handleplaner for de øvrige 3 undersøgte resultatmål. FES har således ikke i den undersøgte periode konsekvent udarbejdet handleplaner med ISS for nedbringelsen af antallet af fejl i kerneydelser og kritiske fejl. FES udarbejdede dog i 2018 en handleplan i samarbejde med ISS med tiltag til at øge kundetilfredsheden og drøftede kundeforhold på et årligt kundemøde i 2019. Fra 2020 valgte FES, at der fremover skulle følges op med egne planer og tiltag, og i efteråret 2020 etablerede FES hyppigere statusmøder med ISS for at følge tættere op på status og konkrete udfordringer inden for serviceområderne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at FES ikke har udført en tilstrækkelig kontrol med opfyldelsen af facility management-kontraktens resultatmål. FES' kontrol med opfyldelsen af 4 undersøgte resultatmål har i perioden ikke fulgt egne retningslinjer. Særligt er opfølgningen på fejl i kerneydelser og kritiske fejl ikke sket i den kadence, som kontrakten foreskrev. FES har således ikke haft et samlet overblik over udviklingen i omfanget af fejlene og har ikke systematisk iværksat handleplaner som led i resultatstyringen med henblik på at begrænse denne type fejl. FES har desuden ikke konsekvent iværksat handleplaner for at opnå en højere kundetilfredshed.

Ingen af de 4 udvalgte resultatmål er på noget tidspunkt i undersøgelsesperioden blevet opfyldt. Ud fra de opgørelser, der er foretaget i perioden, har der både været flere fejl i kerneydelser, kritiske fejl, en lavere kundetilfredshed og en dårligere brugeroplevelse, end facility management-kontrakten havde som succeskriterier.

Et manglende økonomisk incitament for ISS til at opfylde resultatmålene er angivet som årsagen til, at FES stoppede med at opgøre målopfyldelsen for målene for fejl i kerneydelser og kritiske fejl. Det er en central forvaltningsopgave for FES at sikre en tilfredsstillende drift af facility management. Rigsrevisionen finder derfor, at FES burde have sikret, at målopfyldelsen blev opgjort systematisk for resultatmålene, uanset om målopfyldelsen havde betydning for betalingen til ISS eller ej.

2.4. Opfølgning på facility management-kontraktens økonomi

72. Det var målet med facility management-kontrakten, at leverandørens omkostninger til at levere serviceydelserne skulle reduceres mest muligt for at opnå besparelser til gavn for Forsvarsministeriet og ISS, uden at det fik betydning for det aftalte serviceniveau. Hertil var der formuleret en særlig incitaments- og risikostruktur i kontraktens betalingsmodel, som havde til formål at gøre det økonomisk favorabelt for ISS at levere et højt serviceniveau og samtidig søge at reducere sine omkostninger. Endelig havde Forsvarsministeriet – forud for, at kontrakten blev iværksat – opstillet nogle forventninger til, hvor mange penge der kunne spares i effektiviseringer som følge af kontrakten.

73. Vi har undersøgt, om FES løbende har fulgt op på udviklingen til facility management. Med løbende opfølgning menes, at FES løbende over årene dels har fulgt op på nøgletal for Forsvarsministeriets udgifter til serviceleverancerne, dels har udarbejdet årsopgørelser for de enkelte kontraktår for i den forbindelse bl.a. at følge op på, om der opnås besparelser i kontraktperioden.

Månedlig økonomiopfølgning

74. Undersøgelsen viser, at FES har gennemført månedlige økonomiopfølgninger og har rapporteret resultatet til ledelsen i FES og Forsvarsministeriets departement. I 2018 og 2019 skete ledelsesrapporteringen ikke i forhold til et særskilt budget for facility management, men i forhold til en økonomisk ramme, som også omfattede FES' udgifter til bygningsvedligehold. Først fra efteråret 2019 blev der ud over opfølgning på rammen fulgt op på nøgletal inden for faste og variable ydelser, øvrige kontraktudgifter mv.

Undersøgelsen viser dog også, at FES' rapportering af den månedlige økonomiopfølgning i perioden 2018 - efteråret 2019 var præget af væsentlige usikkerheder. Der var overordnet 2 typer usikkerheder.

For det første var der tale om en facility management-kontrakt med en kompliceret betalingsmodel og prisstruktur, og FES og ISS blev først i løbet af 2019 enige om de mængdeangivelser for faste serviceydelser, som lå til grund for beregningen af prisen ifølge betalingsmodellen.

For det andet var den økonomiske opfølgning grundlæggende udfordret af, at FES manglede pålidelige data om serviceleverancerne. For de variable serviceydelser havde FES ikke data om de bestilte og leverede ydelser, der endnu ikke var afregnet. Derfor havde FES ikke et løbende overblik over, hvor meget Forsvarsministeriet samlet havde disponeret og forbrugt på variable ydelser. Samtidig var det ikke afgrænset, hvem der måtte foretage disponering og bestille ydelser. I 2019 modtog FES således et stort antal fakturaer på variable ydelser, der burde have været afregnet i 2018, hvor FES ikke havde kunnet forudsige beløbet.

Konsekvensen blev, at FES i 2019 betalte 84 mio. kr. for serviceydelser leveret i 2018, som ikke var indregnet i regnskabet for 2018. Heraf blev 50 mio. kr. i 2019 finansieret fra FES' budget til bygningsvedligehold, hvor ikke-kritisk planlagt vedligehold blev udskudt.

75. Som følge af de mange efterregninger for 2018 udviklede FES i efteråret 2019 en prognosemodel baseret på standardkostpriser for at kunne estimere udgifterne til variable serviceydelser, der endnu ikke var afregnet. Samtidig blev der indført central prioritering af bestillinger og arbejdet på at formidle, hvem der havde budgetansvar og prokura, og hvad det betød. Mulighederne for at forudsige de samlede udgifter til facility management-området og styre forbruget af variable ydelser blev forbedret som følge af disse initiativer.

76. I 2020 betød et malwareangreb på ISS' systemer, at FES ikke havde adgang til data om disponering og forbrug af facility management-ydelser og ikke modtog løbende fakturering fra ISS for serviceydelserne. Det var således først fra 2021, at FES' initiativer for at styrke den økonomiske opfølgning kunne få den tiltænkte effekt.

Opfølgning på reduktion af udgifter til facility management

77. Vores undersøgelse viser, at FES har udarbejdet årsopgørelser for de enkelte kontraktår. Årsopgørelserne er anvendt til at beregne den endelige pris og afregning for kontraktåret, og i den forbindelse er der også fulgt op på, om udgifterne forbundet til at levere serviceydelserne for kontraktåret blev reduceret som forventet ved kontraktindgåelse. Dette forudsatte ifølge kontraktens betalingsmodel, at ISS' faktiske omkostninger til at levere ydelserne var lavere end ISS' tilbudte omkostninger ved kontraktindgåelse.

Som det var tilfældet med den løbende økonomiopfølgning, var FES' årsopgørelser for 2018 og 2019 præget af usikkerheder om beregningsgrundlaget. Disse årsopgørelser blev først endeligt færdigbehandlet umiddelbart før sommeren 2020 på grund af manglende data om serviceleverancerne og faglige uoverensstemmelser om facility management-kontraktens mængder og servicekrav. Uenigheder har også ført til, at parterne har indgået forlig i forbindelse med den endelige betaling for både 2018 og 2019. Figur 11 viser Forsvarsministeriets samlede udgifter til facility management i forhold til en beregnet baseline for kontraktåret.

Tilbudte omkostninger

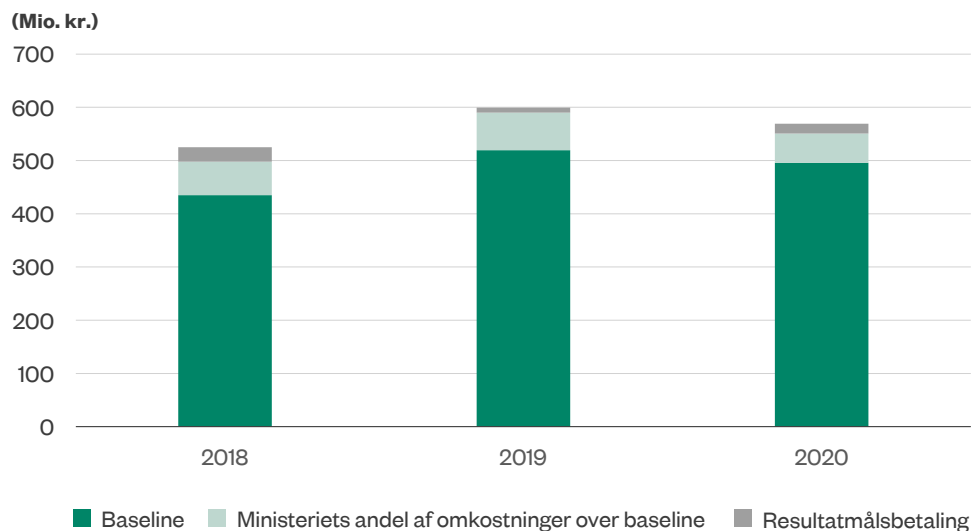
De tilbudte omkostninger er leverandørens tilbudte enhedspriser (og årlige faste priser), som afspejler den direkte omkostning ved at levere serviceydelserne.

Indirekte omkostninger (fx generelt overhead og kontraktstyring) og profit er ikke medregnet i de tilbudte omkostninger.

Baseline

Baseline fastlægges årligt bagudrettet ud fra de tilbudte omkostninger og Forsvarsministeriets faktisk forbrugte mængder af serviceleverancer i kontraktåret.

Figur 11
Forsvarsministeriets udgifter til facility management



Note: Figuren omfatter ud over FES' kontraktsum på 418 mio. kr. i 2018, 434,8 mio. kr. i 2019 og 502 mio. kr. i 2020 også Forsvarets myndigheders egenbetaling for mødeforplejning. Se bilag 3 for øvrige opgørelser af Forsvarsministeriets udgifter til facility management, herunder udviklingen i udgifterne til hvert af de 9 serviceområder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet om FES' og ISS' årsopgørelser for kontraktårene 2018-2020, som forelå endeligt i 2020 og 2021.

Det fremgår af figur 11, at Forsvarsministeriets årlige samlede udgifter til facility management er steget i perioden 2018-2020 fra ca. 525 mio. kr. i 2018 til ca. 600 mio. kr. i 2019 og ca. 570 mio. kr. i 2020. Det svarer til samlede udgifter for i alt knap 1.695 mio. kr. i perioden 2018-2020.

FES har oplyst, at stigningen i udgifterne bl.a. skyldes, at FES har prioriteret at tilføre midler til facility management-området, og at der derfor er forbrugt flere serviceydelser i 2019, 2020 og 2021. Der er bl.a. tilført midler fra bygningsvedligehold til serviceydelser inden for tekniske installationer, ligesom der er tilført midler til håndtering af COVID-19, herunder til ekstra rengøring. I 2021 er der tilført 115 mio. kr. af samme årsager. Midlerne er tilført efter en omprioritering inden for FES' egne rammer. I bilag 3 har vi beskrevet lidt flere detaljer om udviklingen i Forsvarsministeriets udgifter til facility management i perioden 2018-2020.

Der fremgår også af figuren, at Forsvarsministeriets samlede udgifter har oversteget baseline, og at den andel af ministeriets udgifter, som ligger over baseline, hovedsageligt udgøres af FES' betaling til ISS realiserede meromkostninger. I henhold til modellen i facility management-kontrakten for deling af merudgifter eller besparelser skulle Forsvarsministeriet dække en del af ISS' omkostninger, hvis disse oversteg den fastlagte baseline. En mindre del af ministeriets udgifter over baseline udgøres af ministeriets resultatmålsbetaling til ISS – i kontrakten kaldet margin to gain – som er knyttet til 5 af kontraktens 10 resultatmål.

78. Udviklingen i Forsvarsministeriets udgifter til facility management viser samlet set, at den særlige incitaments- og risikostruktur i facility management-kontraktens betalingsmodel ikke havde den ønskede effekt om besparelser. Betalingsmodellen indelbar for det første, at ISS' realiserede besparelser i forhold til baseline skulle deles mellem ISS og Forsvarsministeriet. Dette er dog ikke sket, jf. figur 11. For det andet indelbar betalingsmodellen, at ISS kunne øge indtjeningen ved at opfylde kontraktens resultatmål. Resultatmålene blev dog kun i begrænset omfang opfyldt og udgjorde relativt beskedne udgifter til resultatmålsbetaling over årene.

79. FES har oplyst, at FES er enig i, at incitaments- og risikostrukturen i facility management-kontrakten ikke har haft den forventede effekt. FES har oplyst, at mekanismerne i kontrakten, der skulle give incitament til både at levere et højt serviceniveau og holde udgifterne nede, ikke kom til at virke efter hensigten, fordi ISS' faktiske omkostninger langt oversteg den tilbudte pris. Det er FES' opfattelse, at ISS gennemførte en væsentlig serviceforringelse i 2020 for at holde sine omkostninger nede og minimere tab. FES har også oplyst, at FES har brugt mange resurser på at forsøge at følge op på, om ISS har leveret i henhold til kontrakten, herunder resurser på klagehåndtering mv., uden at dette har haft en mærkbar effekt. FES har videre vurderet, at det reelle prisniveau for varetagelsen af Forsvarsministeriets facility management er større end FES' kontraktsum med ISS. Derfor så FES ikke anden udvej end at bringe kontrakten til ophør, hvis serviceniveauet skulle hæves.

80. FES foretog i juni 2020 desuden en vurdering af, om facility management-kontrakten havde ført til de effektiviseringsgevinster, som Forsvarsministeriet forventede, da implementeringen af budgetanalysens anbefalinger blev iværksat i 2016. Vurderingen var, at den realiserede gevinst på FES' område for 2019 var 74 mio. kr. lavere end forventningen om effektiviseringer for i alt 178 mio. kr. Målt i årsværk var FES mere end 100 årsværk fra målet om en reduktion på 232-252 årsværk. Der er ikke efterfølgende foretaget en samlet opfølgning på opnåede eller udeblevne effektiviseringsgevinster på tværs af årene.

Margin to gain

Ifølge facility management-kontrakten skal FES betale margin to gain til ISS for resultatmål med tilknyttede økonomiske incitament. Følgende resultatmål har tilknyttet margin to gain:

1. Fejl i kerneydelser.
2. Antal kritiske fejl.
3. Projekter.
5. Implementeringsplan for målsætninger.
10. Implementeringsplan for partnerskabet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at FES løbende har fulgt op på udviklingen i udgifterne til facility management i hele perioden. FES har gennemført månedlige økonomiopfølgninger og har rapporteret resultatet til ledelsen i FES og Forsvarsministeriets departement. Opfølgningen har dog i hele perioden været hæmmet af manglende data og usikkerhed om grundlaget for opfølgningen. Derfor har Forsvarsministeriet ikke været i stand til at reagere rettidigt på merforbruget af variable serviceydelser i 2018.

Fra efteråret 2019 iværksatte FES flere initiativer. Mulighederne for at forudsige de samlede udgifter til facility management og styre forbruget af variable serviceydelser blev forbedret som følge af disse initiativer. Et malwareangreb i 2020 betød dog, at FES' initiativer for at styrke den økonomiske opfølgning først kunne få den tiltænkte effekt i 2021.

Undersøgelsen viser også, at FES har udarbejdet årsopgørelser for de enkelte kontraktår, hvor der bl.a. blev fulgt op på, om udgifterne blev reduceret i kontraktperioden. Årsopgørelserne for 2018 og 2019 var dog præget af væsentlige usikkerheder af de samme årsager, som var gældende for den løbende økonomiopfølgning, og forelå først endeligt før sommeren 2020. Udviklingen i udgifterne til facility management viser, at kontraktens målsætninger om at opnå besparelser ikke er nået i perioden 2018-2020. FES har desuden ikke samlet set opnået effektiviseringsgevinster i forvaltningen af facility management, som det blev forventet, da Forsvarsministeriet vedtog at iværksætte budgetanalysens anbefalinger i 2016.

Rigsrevisionen, den 10. februar 2022

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret en tilfredsstillende styring af facility management i perioden februar 2018 - marts 2021. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Forsvarsministeriet sikret et klart grundlag for kontrollen med facility management-kontraktens serviceleverancer, resultatmål og økonomi?
- Har Forsvarsministeriet sikret, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet?
- Har Forsvarsministeriet ført tilstrækkelig kontrol med, om facility management-kontraktens resultatmål er opfyldt?
- Har Forsvarsministeriet fulgt tilstrækkeligt op på facility management-kontraktens økonomi?

I undersøgelsen indgår Forsvarsministeriet, herunder særligt Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES), som er ansvarlig for styringen af facility management i Forsvarsministeriets koncern. Vi har kun undersøgt ministeriets rolle, dvs. at vi ikke har undersøgt eller vurderet ISS' arbejde med facility management-kontrakten. Da kontrakten er en partnerskabskontrakt, vil der være ansvarsområder, som er delt mellem ISS og FES. I disse tilfælde har vi kun undersøgt FES' del af ansvaret.

Undersøgelsen omhandler perioden 1. februar 2018 - 31. marts 2021. Undersøgelsesperioden dækker således næsten hele perioden, fra facility management-kontrakten blev sat i drift, til aftalen om kontraktophør blev indgået i juni 2021.

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

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og data, som Forsvarsministeriet har stillet til rådighed. Vi har desuden holdt møder med Forsvarsministeriets departement, FES i Hjørring og udvalgte etablissemmentspartnerelementer om det udleverede materiale. I nogle tilfælde har data for 1. kvartal 2021 ikke været tilgængelige på tidspunktet for vores dataindsamling. Dette fremgår af noter eller tekst til tabeller og figurer, hvor det er relevant.

Afsnit 2.1. Grundlag for kontrollen med serviceleverancer, resultatmål og økonomi

Besvarelsen af, om Forsvarsministeriet har sikret et klart grundlag for kontrollen med serviceleverancer, resultatmål og økonomi, beror på en gennemgang af FES' skriftlige forretningsgange. Vi lægger til grund for undersøgelsen, at FES har operationaliseret facility management-kontraktens styringsmodel, hvilket indebærer, at der er formuleret skriftlige forretningsgange for, hvordan kontroller og opfølgninger, som bl.a. er beskrevet i kontrakten, i praksis skal gennemføres. Vi undersøger fx, om FES har fastlagt, hvor, hvordan og hvornår stikprøvekontroller skal gennemføres, når kontrakten kun foreskriver, at sådanne skal udføres. De væsentlige dokumenter omfatter:

- facility management-kontrakten, herunder "Bilag 2 – Styringsmodel" og navnlig "Bilag 2.4 – Performancemåling", "2.6 – Roller", "Bilag 3A-H – Servicebeskrivelser", "Bilag 4 – Systemer", "Bilag 5 – Betalingsmekanisme" og "Bilag 12 – Informations-sikkerhed"
- regnskabsinstruksen for Forsvarsministeriets styrelser under CVR 16287380
- skriftlige forretningsgange, herunder "FM-manualen" fra november 2019", "FM-manualen" fra 2021", "Midlertidig indkøbsproces" fra november 2020" og "Bestemmelser for økonomisk disponering"
- skriftlige redegørelser fra FES vedrørende forretningsgange for kontrol med serviceleverancer, opfyldelse af resultatmål og økonomisk opfølgning.

Afsnit 2.2. Kontrol med, at serviceydelserne er leveret i den aftalte mængde og kvalitet

Undersøgelsen er inddelt i et hovedafsnit, hvor vi først har undersøgt FES' kontrol med de variable serviceydelser og dernæst kontrollen med de faste serviceydelser. Vi har valgt at undersøge kontrollen med de 2 typer serviceydelser hver for sig, fordi kontrollerne er forskellige.

Undersøgelse af FES' kontrol med variable serviceydelser

Besvarelsen af, om FES' har ført kontrol med de variable serviceydelser, beror for det første på en afdækning af, om FES har sikret et tilstrækkeligt datagrundlag, dvs. relevante og valide data om FES' indkøb af variable ydelser. Her lægger vi til grund, at indkøbsprocessen er systemunderstøttet, og at de regnskabsmæssige registreringer er valide. Til undersøgelsen har vi anvendt udtræk af rådata fra FMS. Vi har desuden inddraget it-revisionsenheden i Rigsrevisionen i undersøgelserne om FES' anvendelse af data fra FMS.

FES har ikke selv adgang til at trække data fra FMS. I stedet fremsender ISS udtræk fra FMS (faktureringslister) til FES i excelark. De data, vi har gennemgået, er disse månedlige udtræk, som vi har sammenkørt, så de dækker alle de data, FES har fået fra ISS til brug for kontrol med de variable serviceydelser. Dataene omfatter 310.055 linjer (cost items), svarende til 152.075 bestilte serviceydelser (work orders). Årsagen til, at der er flere linjer (cost items) i FMS end bestilte serviceydelser, er, at en ydelse kan bestå af flere linjer, som faktureres linje for linje. Hvis der fx er bestilt udskiftning af et lysarmatur, vil der være en linje for henholdsvis arbejdstimer og materialer.

I vores undersøgelse af, om FES har sikret et tilstrækkeligt datagrundlag, har vi undersøgt, om der for hver bestilt serviceydelse er registreret:

- bestiller
- godkender
- tidspunkt for bestilling, godkendelse og levering
- beskrivelse af den bestilte serviceydelse
- pris og mængde.

Vi har valgt disse parametre, fordi det følger af regnskabsbekendtgørelsens § 27, at transaktionerne skal kunne følges til regnskaber og kunne opløses i de registreringer, hvoraf disse er sammensat (transaktionssporet), og at registreringerne skal dokumenteres ved bilag (kontrolsporet). Det indebærer, at transaktionerne registreres i den rækkefølge, som aktiviteterne er foretaget, med tydelig angivelse af dato, beløb og bilag. Desuden skal disponeringer være godkendt af en bemyndiget person. Ifølge Økonomistyrelsens vejledning om løsningsarkitektur i betalingsafledende systemer fra marts 2021 bør transaktions- og kontrolsporet være systemunderstøttet.

For at vurdere, om data og registreringer i FMS er valide, har vi gennemgået, om der er systemmæssige funktioner, der kan sikre dette. Det har vi gjort ved fysisk besigtigelse af FMS. Helt konkret har en medarbejder hos FES gennemgået, hvilke registreringer der foretages i FMS, om disse efterfølgende låses, og om aktiviteter logges. It-revisionsenheden i Rigsrevisionen har deltaget i gennemgangen og bidraget til vurderingen af de systemmæssige funktioner. Derudover har medarbejderen hos FES oplyst, hvordan brugeres adgang aktiveres og lukkes og tilvejebragt en opgørelse over aktive brugere i FMS. Vi har desuden gennemgået eksterne revisorerklæringer fra ISS' revisor om udformning og operationel effektivitet af it-kontroller (ISAE 3000).

Ud over afdækning af, om FES har sikret et tilstrækkeligt datagrundlag, har vi også undersøgt, om FES har ført kontrol med, at de variable serviceydelser er leveret i den aftalte mængde og kvalitet. Her lægger vi til grund, at FES har udført kontrol i forbindelse med modtagelsen af alle leverancerne forud for, at betalingen er sket. Det har vi gjort, fordi det følger af regnskabsbekendtgørelsens § 46, at godkendelse af udgifts- og indtægtsbilag omfatter bilagets materielle og økonomiske indhold, i hvilken forbindelse der skal føres kontrol med, at de nævnte varer og ydelser i bilaget er leveret.

I undersøgelsen har vi anvendt dataudtræk i excelformat fra FMS, hvor registreringer af varemottagelsen er foretaget. Der blev ikke udført registreringer af varemottagelse i 2018 og 2019. Gennemgangen omfatter således kun registreringer af varemottagelse i 2020. Vi har foretaget en optælling af de variable serviceydelser, som er henholdsvis fysisk varemottaget og teknisk varemottaget. En teknisk varemottagelse er – modsat fysisk varemottagelse – ikke udført ved besigtigelse af, om ydelsen er leveret. Der er i stedet udført én af følgende fremgangsmåder ved varemottagelsen:

- sandsynliggørende analyse
- ledelsesmæssigt skøn
- forlig.

Vi ønskede at undersøge, hvor ofte hver af de 3 handlinger var udført. Derfor bad vi FES lave en opgørelse over dette, som vi har valgt at anvende i undersøgelsen.

Undersøgelse af FES' kontrol med faste serviceydelser

Besvarelsen af, om FES har ført kontrol med de faste serviceydelser, beror for det første på en afdækning af, om FES har sikret et tilstrækkeligt datagrundlag. Her lægger vi til grund, at FES har sikret klare definitioner af, hvad der er omfattet af de faste ydelser. Til denne del af undersøgelsen har vi gennemgået facility management-kontraktens servicebeskrivelser og materiale, der afdækker forløbet med validering af mængder på hvert af de 9 serviceområder.

For det andet beror besvarelsen på en undersøgelse af, om FES har udført de 3 kontroller af mængden og kvaliteten af serviceleverancerne, som fremgik af facility management-kontrakten og identificerede ikke andre mulige relevante kontroller hos FES. Kontrollerne indebar, at:

- FES fulgte op på ISS' egenkontrol med serviceydelserne
- FES og ISS fulgte op på brugernes indberetninger om fejl og klager
- FES skulle gennemføre stikprøvekontroller på udvalgte serviceområder.

I undersøgelsen af FES' opfølgning på ISS' egenkontrol har vi gennemgået ISS koncept for egenkontrol, som blev implementeret i 2021. Vi har desuden modtaget en skriftlig redegørelse fra FES om opfølgningen på ISS' manglende egenkontrol i perioden februar 2018 - januar 2021.

I undersøgelsen af FES' opfølgning på fejl og klager har vi gennemgået referater og tilhørende materiale fra styregruppemøder mellem repræsentanter for FES og ISS. Vi har desuden gennemgået ISS' rapportering til FES vedrørende indberettede fejl og klager. Disse rapporteringer er brugt til at lave opgørelser af fx antallet af fejl pr. måned, kvartal og år.

I undersøgelsen af FES' stikprøvekontrol har vi gennemgået de kontrolark, som FES har anvendt i forbindelse med stikprøvekontrollerne. Disse er også brugt til vores opgørelse af, hvor mange stikprøvekontroller der er udført i de enkelte distrikter i perioden 2019-2020.

Afsnit 2.3. Kontrol med facility management-kontraktens resultatmål

Vi har undersøgt FES' opfølgning på 4 ud af 10 resultatmål i facility management-kontrakten. Vi har valgt disse 4 resultatmål, fordi de har betydning for brugerne og samtidig er udtryk for det leverede serviceniveau.

I undersøgelsen har vi gennemgået FES' rapporteringer om resultatet af opfølgningen på hvert af de 4 resultatmål. Vi har desuden gennemgået rapporteringer til relevante ledelsesniveauer og de tiltag, herunder handleplaner, som FES har udarbejdet i samarbejde med ISS eller på egen hånd som følge af opgørelsen af målopfyldelse. I afsnittet rapporterer vi nogle af resultaterne af opfølgningen. Disse stammer fra FES' opfølgninger.

Afsnit 2.4. Opfølgning på facility management-kontraktens økonomi

Besvarelsen i afsnit 2.4 om, hvorvidt FES har udført en tilstrækkelig opfølgning på facility management-kontraktens økonomi, beror på en undersøgelse af, om FES løbende har gennemført økonomiske opfølgninger og rapporteret herom til ledelsen. Her lægger vi til grund, at FES løbende i året og i forbindelse med afslutningen på kontraktåret har fulgt op på udgifterne til facility management, herunder vurderet, om udgifterne blev reduceret som forventet.

Til denne del af undersøgelsen har vi gennemgået FES' månedlige økonomiopfølgninger og rapporteringerne heraf. Vi har holdt en række møder med repræsentanter for FES, som har arbejdet med økonomiopfølgningen. Som led i disse møder har vi modtaget materiale, som ligger til grund for besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålet.

Vi har til denne del af undersøgelsen desuden gennemgået årsopgørelserne for kontraktårene 2018-2020 for at opgøre, om der er blevet reduceret i udgifterne som forudsat i forhold til facility management-kontraktens baseline for de enkelte kontraktår.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Forsvarsministeriets departement
- Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, herunder etablisementspartnerelementet på Flyvestation Karup og etablisementspartnerelementet på Oksbøl Kaserne
- relevante afdelinger i Hjørring, herunder facility management-afdelingen, kundeafdelingen og vedligeholdelsesafdelingen (produktionsafdelingen før 2021)
- departementets økonomiske partnerelement i FES.

Formålet med møderne har været at få forståelse af styringen af facility management-kontrakten, både lokalt og centralt. Vi har holdt 2 typer møder – videndelmøder og analysemøder. Videndelmøderne har haft til formål at give os den størst mulige baggrundsviden til fx at forstå grundlaget for kontrakten, de udfordringer, FES har mødt i perioden, og baggrunden for at arbejde på et kontraktophør. Formålet med analysemøderne har fx været at gennemgå konkrete eksempler på bl.a. kontrollen med serviceleverancerne. Desuden har vi holdt møder for at gennemgå indkøbsprocessen for bestillings- og tilkøbsydelse og gennemgå registreringer og dokumentation for indkøbstransaktioner fra start til slut. Dette har vi gjort som led i at opnå forståelse af processerne og kontrolmiljøet.

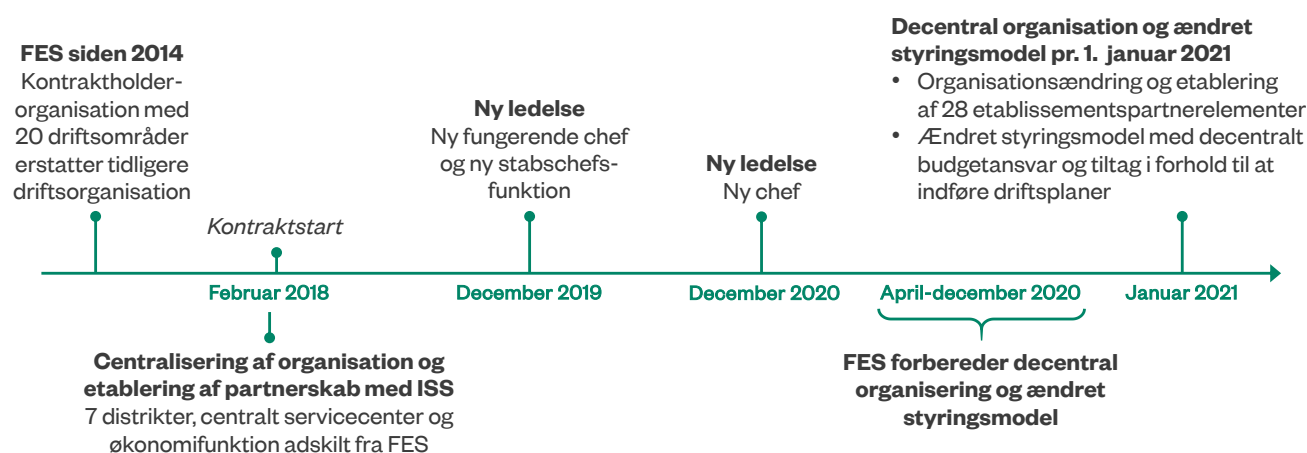
Standarderne for offentlig revision

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 2. Organisationsændringer i Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse

FES har foretaget større ændringer af facility management-organisationen i perioden 2014-2021, jf. figur A.

Figur A
FES organisationsændringer i perioden 2014-2021



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af figur A, at FES har gennemført større organisationsændringer i 2018 og 2021. Ved implementeringen af partnerskabskontrakten med ISS samlede FES bl.a. den decentral organisation fra 20 driftsområder til 7 distrikter, og antallet af årsværk blev samtidig reduceret. Desuden blev der etableret et servicecenter i Hjørring, som ud over at oprette bestillinger i FMS og håndtere klager også håndterede henvendelser vedrørende forplejning og booking af overnatning eller mødelokaler. Samtidig blev styringsopgaven centraliseret hos bl.a. FES' kontraktstyringsafdeling og produktionsafdeling.

Pr. 1. januar 2021 gennemførte FES igen en organisationsændring, men denne gang i retning af en mere decentral struktur.

Arbejdet med at forberede denne organisationsændring og indføre en ændret styringsmodel skete fra foråret 2020. I 2021 etablerede FES 28 etablisementspartnerelementer i stedet for de 7 distrikter. I den forbindelse blev der også tilført yderligere årsværk. Ved årsskiftet 2020/21 blev antallet af årsværk i den decentral struktur fx øget fra 103 til 133. 24 ud af de 28 etablisementspartnerelementer skulle hver især dække 2-20 etablisementer. De resterende 4 dækkede flere etablisementer – op til 143 hos det største partnerelement.

Bilag 3. Forsvarsministeriets udgifter til serviceydelser inden for facility management

Tabel A viser fordelingen af Forsvarsministeriets udgifter til serviceydelser inden for facility management i perioden 2018-2020, herunder udgifter afholdt af FES og udgifter afholdt af de øvrige styrelser i Forsvarsministeriets koncern. Herudover viser tabellen, hvordan FES' udgifter fordeler sig mellem faste serviceydelser, variable serviceydelser og øvrige kontraktudgifter.

Tabel A
Forsvarsministeriets udgifter til facility management i perioden 2018-2020

(Mio. kr.)	2018	2019	2020
FES' udgifter:			
Faste serviceydelser ¹⁾	144,5	161,6	182,3
Variable serviceydelser ¹⁾	129,6	187,7	226,4
Øvrige kontraktudgifter ²⁾	59,6	171,6	93,3
Korrektion for periodiseringsfejl	84,2	÷84,2	
FES' udgifter i alt	418,0	434,8	502,0
Øvrige styrelses udgifter til forplejning m.m.	106,9	164,8	67,0
Udgifter i alt	524,9	599,6	569,0

¹⁾ Udgifterne er opgjort pr. 31. december og er ikke korrigeret for periodiseringsfejl mellem årene.

²⁾ Omfatter udgifter til kontraktstyring, resultatmålsbetaling og FES' andel af leverandørens realiserede omkostninger over -baseline. Udgifterne er opgjort pr. 31. december og er ikke korrigeret for periodiseringsfejl mellem årene. Derfor afviger udgifterne for de enkelte år fra de endelige årsopgørelser.

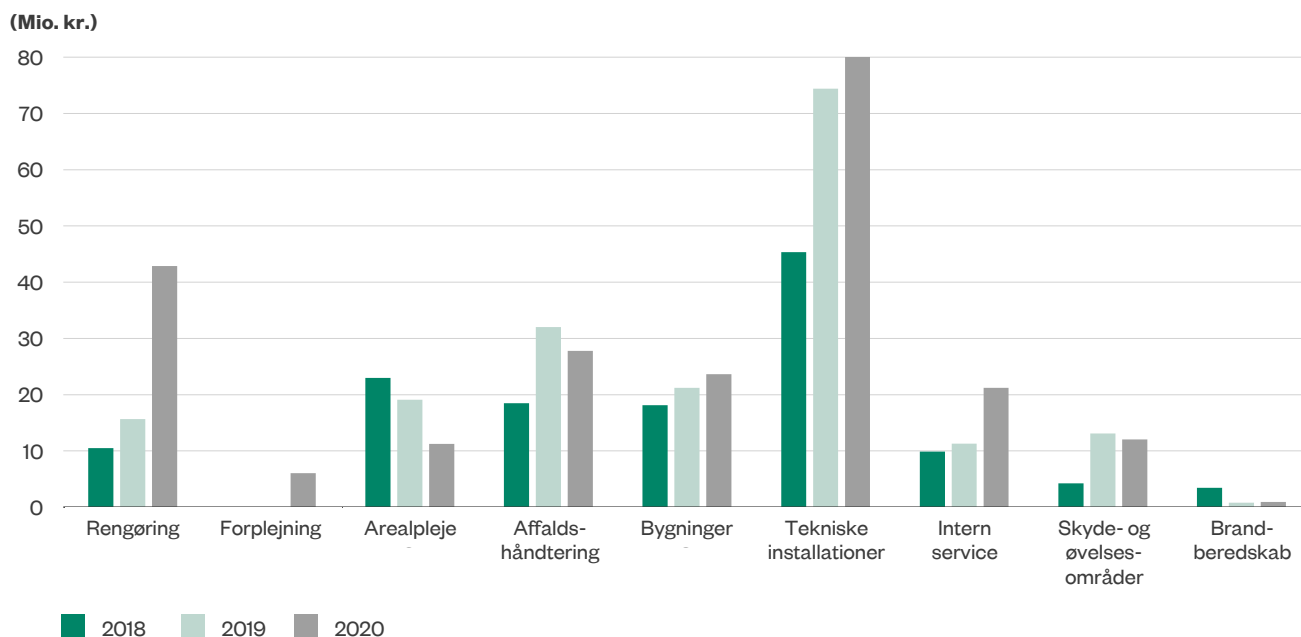
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af tabel A, at Forsvarsministeriets samlede udgifter til facility management steg fra 2018 til 2019 og faldt fra 2019 til 2020. Det fremgår også, at hovedparten af udgifterne (mellem 73 % og 88 % i perioden 2018-2020) er afholdt af FES. Finansieringen er sket over FES' bevilling på finanslovens § 12.14.02. Etablissemensdrift og bygningsvedligeholdelse. Ud over FES' udgifter har Forsvarsministeriets øvrige styrelser finansieret udgifter til forplejning over deres bevillinger.

Det skal bemærkes, at FES' korrektioner for periodiseringsfejl mellem 2018 og 2019 er foretaget som sumposteringer. Vi kan derfor ikke vise den nøjagtige fordeling af udgifterne for årene mellem faste serviceydelser, variable serviceydelser og øvrige kontraktudgifter.

Figur A viser FES' udgifter pr. 31. december i perioden 2018-2020 til variable serviceydelser fordelt på facility management-kontraktens 9 serviceområder.

Figur A
FES' udgifter til variable serviceydelser i perioden 2018-2020



Note: Udgifterne er opgjort pr. 31. december og er ikke korrigeret for periodiseringsfejl og for, at 2018 udgør 11 måneder og ikke 12 måneder som 2019 og 2020.

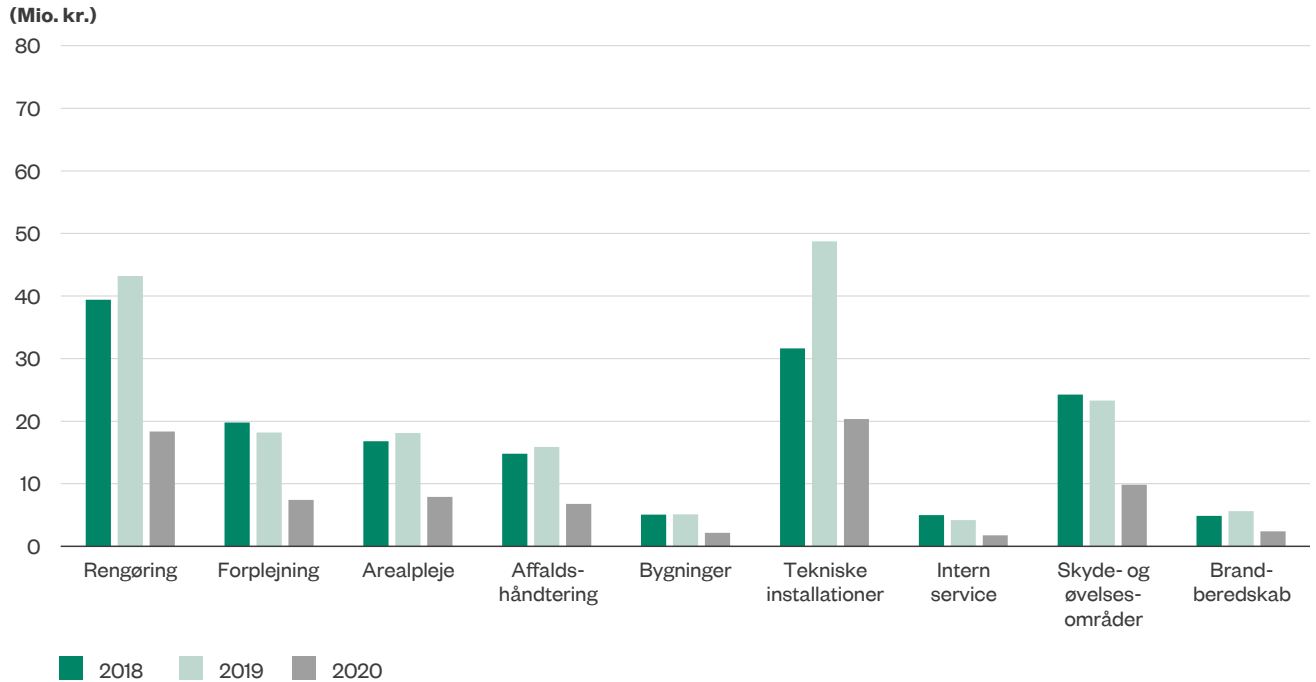
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

Det fremgår af figur A, at udgifterne er steget på serviceområderne fra 2018 til 2020 undtagen arealpleje. Der er afholdt flest udgifter til tekniske installationer og rengøring, som samtidig repræsenterer de områder, hvor stigningen i udgifterne er mest markant fra 2018 til 2020.

Figur B viser FES' udgifter til faste serviceydelser pr. 31. december i perioden 2018-2020 fordelt på facility management-kontraktens 9 serviceområder.

Figur B

FES' udgifter til faste serviceydelser i perioden 2018-2020



Note: Udgifterne er opgjort pr. 31. december og er ikke korrigeret for periodiseringsfejl og for, at 2018 udgør 11 måneder og ikke 12 måneder som 2019 og 2020.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af figur B, at udgifterne er størst til tekniske installationer og rengøring, og at udgifterne til disse 2 serviceområder samtidig er steget fra 2018 til 2020. For tekniske installationer gælder det, at ISS først pr. 1. januar 2020 overtog opgaven fra Kemp og Lauritzen med at levere faste ydelser på de 74 største etableringer, hvilket forklarer dele af udgiftsstigningen fra 2019 til 2020. Skyde- og øvelsesområder er det tredje største serviceområde, målt på årlige udgifter til faste ydelser. Sammenholdt med figur A viser figuren, at der har været færre årlige udgifter til faste ydelser end variable ydelser på serviceområderne arealpleje, affaldshåndtering, bygninger, tekniske installationer, intern service og skyde- og øvelsesområder.

Tabel B viser FES' årlige budget og udgifter i perioden 2018-2021.

Tabel B
FES' budget og udgifter i perioden 2018-2021 (løbende priser)

(Mio. kr.)	2018	2019	2020	2021	I alt
Budget	396,5	399,0	419,5	459,7	1.674,7
Udgifter for året ¹⁾	418,0	434,8	502,0	575,5 ²⁾	1.930,3
Merforbrug	21,5	35,8	82,5	115,8²⁾	255,6

¹⁾ Udgifterne er korrigeret for periodiseringsfejl mellem 2018 og 2019 på 84,2 mio. kr.

²⁾ Prognose for året fra oktober 2021.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra FES.

Det fremgår af tabel B, at FES hvert år i perioden 2018-2020 har haft et merforbrug i forhold til det årlige budget til facility management. Det årlige budget er FES' interne budget ved årets start. Merforbruget er steget fra 21,5 mio. kr., svarende til 5 %, i 2018 til 82,5 mio. kr., svarende til 20 %, i 2020. For 2021 forventer FES et merforbrug på 115,8 mio. kr., svarende til 25 %.

Bilag 4. Ordliste

Etablissement	Et areal med tilhørende bygninger. Etablissementser dækker derfor både kaserner, kontorbygninger, flyvestationer, øvelsesterræner, kontorbygninger og depoter.
Facility management	Integrering af processer inden for en organisation for at fastholde og udvikle de services, som understøtter og forbedrer effektiviteten af de primære aktiviteter (DS/EN15221-1).
Facility management-manualen (FM-manualen)	Manualen beskriver de mest centrale områder inden for styring og brug af facility management-aftalen. Det er i FM-manualen, at FES har opstillet standardiserede processer for styring og brug af kontrakten med ISS.
FMS	ISS' it-system, som FES og ISS bl.a. anvender i forbindelse med bestilling af variable serviceydelser og leverede variable ydelser i forbindelse med facility management-kontrakten.
Funktionsadskillelse	Hvert indkøb skal involvere 2 eller flere personer. Personmæssig adskillelse mellem adgangen til at disponere, godkende, bogføre og betale skal sikre, at en enkelt person ikke kan gennemføre et indkøb alene.
Kontrolspor	De oplysninger, som dokumenterer registreringernes rigtighed, og at nødvendige kontroller er udført.
Malwareangreb	En type software, som gør skade eller tilføjer uønskede programmer på computere eller i it-systemer.
Regnskabsbekendtgørelsen	Bekendtgørelsen fastsætter de nærmere regler på regnskabsområdet både i forhold til bogføring og i forhold til regnskabsafklæggelse. Regnskabsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i regnskabsloven.
Transaktionsspor	Den sammenhæng, der er mellem de enkelte registreringer og årsregnskabet.
