FOLKETINGET STATSREVISORERNE

FOLKETINGET RIGSREVISIONEN

Juni 2024
– 16/2023

Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger

Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel

16/2023

Beretning om

Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel

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 2024

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 oktober 2024.

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 2023, som afgives i februar 2025.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

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

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

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

ISSN: 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-839-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel

Med forsvarsforliget for 2024-2033 er Forsvarsministeriets bevilling blevet øget, og der er afsat ca. 190 mia. kr. til bl.a. investeringer i nyt materiel over de næste 10 år. Det er derfor vigtigt, at Forsvarsministeriet har en proces, der understøtter, at anskaffelserne kommer i mål til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold.

Større anskaffelser af forsvarsmateriel er ofte præget af usikkerhed om overholdelse af leveringstid, pris og kvalitet. Dette skyldes bl.a. materiellets kompleksitet og et begrænset antal leverandører. En tæt styring af leverancerne er derfor vigtig.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser (over 70 mio. kr.) af materiel på tilfredsstillende vis. Beretningen omhandler 20 anskaffelser til en samlet værdi af ca. 11 mia. kr. i perioden 2018-2023.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriets større materielanskaffelser ikke er gennemført til tiden og ofte ikke er blevet leveret med det aftalte indhold. Dette kan have negative konsekvenser for Forsvarets opgaveløsning. En forsinkelse kan bl.a. medføre, at Forsvaret i en kortere eller længere periode ikke kan løse bestemte opgaver eller kan blive nødsaget til at bruge nedslidt materiel.

Statsrevisorerne finder det ligeledes kritisabelt, at det er uklart, om materielanskaffelserne er foretaget inden for den økonomiske ramme, der fremgår af de aktstykker, som er tiltrådt af Folketingets Finansudvalg.

Statsrevisorerne

10. juni 2024

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

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved følgende undersøgelsesresultater:

- Større materielanskaffelser er i gennemsnit 4½ år forsinket. 19 ud af 20 anskaffelser var forsinket, heraf var ⅔ mere end 3 år forsinket.
- Forsvarsministeriet har ikke dokumenteret, hvad der ligger til grund for økonomien i aktstykkerne, og det er samtidig uklart, om opfølgningen på afholdte udgifter omfatter alle udgifter, som er forbundet med anskaffelserne.
- Rigsrevisionens gennemgang af cases viser, at Forsvarsministeriet kun følger de afholdte udgifter, der vedrører selve materiellet, og ikke de øvrige udgifter, fx udgifter til reserve og implementering.
- Forsvarsministeriet har generelt anskaffet materiel i det planlagte antal, men flere af anskaffelserne har ikke haft det aftalte indhold.
- Forsvarsministeriet har ikke fulgt sine egne retningslinjer for større anskaffelser af materiel. Ministeriet har fx ikke gennemført en markedsundersøgelse for 11 af anskaffelserne.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har været tilbageholdende med at udlevere oplysninger og materiale, som Rigsrevisionen har efterspurgt (jf. beretningens pkt. 14). Statsrevisorerne skal derfor understrege, at ministerierne er forpligtede til at bidrage til revisionsprocessen uden forsinkelse og stille alle nødvendige oplysninger til rådighed for Rigsrevisionen.

Statsrevisorerne konstaterer, at beretningen vedrører den afsluttede forligsperiode, og at der i mellemtiden er indgået et nyt forsvarsforlig. Her er et øget fokus på økonomi- og processtyring, som Statsrevisorerne finder bør følges tæt.

Indholdsfortegnelse

Statsrevisorernes bemærkning **3**
Beretning om Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel 3

1. Introduktion og konklusion **1**
1.1. Formål og konklusion 1
1.2. Baggrund 4
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning 6

2. Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel **9**
2.1. Tid, økonomi og indhold for større anskaffelser af materiel 9
2.2. Processen for større anskaffelser af materiel 18

Bilag 1. Metodisk tilgang 22
Bilag 2. De 20 anskaffelser i undersøgelsen 33

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.

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

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2018 - december 2023 har der været følgende ministre:

Claus Hjort Frederiksen: november 2016 - juni 2019
Trine Bramsen: juni 2019 - februar 2022
Morten Bødskov: februar 2022 - december 2022
Jakob Ellemann-Jensen: december 2022 - august 2023
Troels Lund Poulsen: august 2023 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel. Beretningen omhandler 20 anskaffelser til en samlet værdi af ca. 11 mia. kr. Det drejer sig fx om pansrede patruljekøretøjer til Hæren, fregatter til Søværnet og radarer til Flyvevåbnet.

2. Med forsvarsforliget for 2024-2033 er Forsvarsministeriets bevilling blevet øget, og der er afsat ca. 190 mia. kr. til bl.a. investeringer i nyt materiel over de næste 10 år. Forsvaret står over for mange, økonomisk væsentlige anskaffelser i de kommende år. Det er derfor vigtigt, at Forsvarsministeriet har en proces, der understøtter, at anskaffelserne kommer i mål til tiden, inden for den økonomiske ramme (dvs. til den planlagte pris) og med det planlagte indhold, som fremgår af aktstykkerne. Anskaffelserne er væsentlige for, at Forsvaret kan løse sine opgaver, herunder håndhæve dansk suverænitet og opfylde sine forpligtelser i NATO.

Forsvarsforliget for 2024-2033
Regeringen har sammen med et bredt flertal i Folketinget indgået et forsvarsforlig for perioden 2024-2033. Regeringen og partierne er enige om at investere ca. 190 mia. kr. i dansk forsvar og sikkerhed de næste 10 år.

3. Rigsrevisionen har tidligere rejst kritik af Forsvarsministeriets anskaffelsesproces, herunder ministeriets opgørelse af anskaffelsernes økonomi og manglende opfølgning på gevinstrealisering. Det har vi gjort i *beretningen om Forsvarets procedurer for anskaffelse af større materiel*.

Derudover har Rigsrevisionen rejst kritik af den manglende gennemsigtighed i Forsvarsministeriets styring af store projekter i forhold til tid og økonomi. Det har vi gjort i *beretningen om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023* og i *beretningen om Forsvarsministeriets opbygning af en indsættelsesbar brigade*. Den manglende gennemsigtighed fremhæves ligeledes i en rapport fra Center for Militære Studier på Københavns Universitet fra 2023. Det fremgår af rapporten, at den danske anskaffelsesproces er den mindst formaliserede og transparente sammenlignet med andre små lande, fx Norge og Finland.

Tid, økonomisk ramme og indhold

Tid: Afslutningen af anskaffelsen sker inden for det afslutningstidspunkt, der fremgår af aktstykket.

Økonomisk ramme: Anskaffelsesprisen holdes inden for den økonomiske ramme, der fremgår af aktstykket.

Indhold: Anskaffelsen lever op til de forudsatte behov, der er beskrevet i aktstykket (antal og formål).

4. Forsvarsministeriet har fastlagt egne retningslinjer for anskaffelse af materiel. Formålet med retningslinjerne er bl.a. at bidrage til, at anskaffelserne kommer i mål til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold. Derudover skal processen understøtte, at ministeriet fremlægger aktstykker for anskaffelser med en samlet økonomisk ramme på over 70 mio. kr., og at der er et tilstrækkeligt grundlag for udbud og kontraktindgåelse.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel på tilfredsstillende vis. For at vurdere dette har vi undersøgt, om 20 anskaffelser, der er afsluttet i den sidste forligsperiode (2018-2023), er gennemført til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold, som fremgår af de bevilgende aktstykker. Derudover har vi undersøgt, om anskaffelserne har fulgt ministeriets retningslinjer for anskaffelsesprocessen.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i juni 2023.

Hovedkonklusion

Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel er gennemsnitligt 4½ år forsinket, og flere af anskaffelserne har ikke levet op til det planlagte indhold. Derudover er det uklart, om anskaffelsernes økonomiske ramme er overholdt, og ministeriet følger ofte ikke sine egne retningslinjer for, hvordan en anskaffelsesproces skal forløbe. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende. Konsekvensen er bl.a., at der er risiko for, at Forsvaret ikke kan løse alle sine opgaver tilfredsstillende.

Forsvarsministeriet har ikke gennemført større anskaffelser af materiel til tiden og med det planlagte indhold, der fremgår af aktstykkerne. Derudover er det uklart, om den økonomiske ramme er overholdt.
19 ud af 20 anskaffelser, som Rigsrevisionen har undersøgt, var forsinket, heraf var ⅔ af anskaffelserne mere end 3 år forsinket. Derudover er det uklart, om anskaffelserne er sket inden for den økonomiske ramme. Det skyldes, at ministeriet ikke har dokumenteret, hvad der ligger til grund for økonomien i aktstykket. Det skyldes også, at det er uklart, om opfølgningen på anskaffelsernes afholdte udgifter omfatter alle udgifter.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet - på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse og en efterfølgende dialog med Finansministeriet - fra medio april 2024 har ændret praksis i forhold til opgørelsen af økonomien i aktstykkerne og i forlængelse heraf den økonomi, der følges op på. Ministeriet forventer dermed fremadrettet, at anskaffelsernes økonomi vil omfatte flere udgifter end hidtil. Ministeriet har i maj 2024 orienteret Folketingets Finansudvalg herom.

Forsvarsministeriet har generelt anskaffet materiel i det planlagte antal. Flere af anskaffelserne har imidlertid ikke levet op til det planlagte indhold. Fx virkede udstyr til F-16-kampfly og pansrede patruljekøretøjer ikke ved overdragelsen til Flyvevåbnet og Hæren. Forsvaret har desuden måttet indkøbe yderligere tilbehør til en anskaffelse af radioer, så de kan anvendes over større afstande.

Forsvarsministeriet har ikke fulgt sine retningslinjer for større anskaffelser af materiel
Forsvarsministeriet har ikke fulgt sine retningslinjer i nogen af de 20 anskaffelser. Ministeriet har fx ikke gennemført en markedsundersøgelse for 11 af anskaffelserne, hvilket ellers skal bidrage til at finde leverandører, som kan levere indholdet til den rigtige økonomi. Derudover er det uklart, hvornår ministeriet har påbegyndt 13 af anskaffelserne, og dermed, hvornår ministeriet er begyndt at afholde udgifter til anskaffelserne. Der kan derfor være risiko for, at processen i praksis ikke understøtter, at anskaffelserne kommer i mål til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold.

1.2. Baggrund

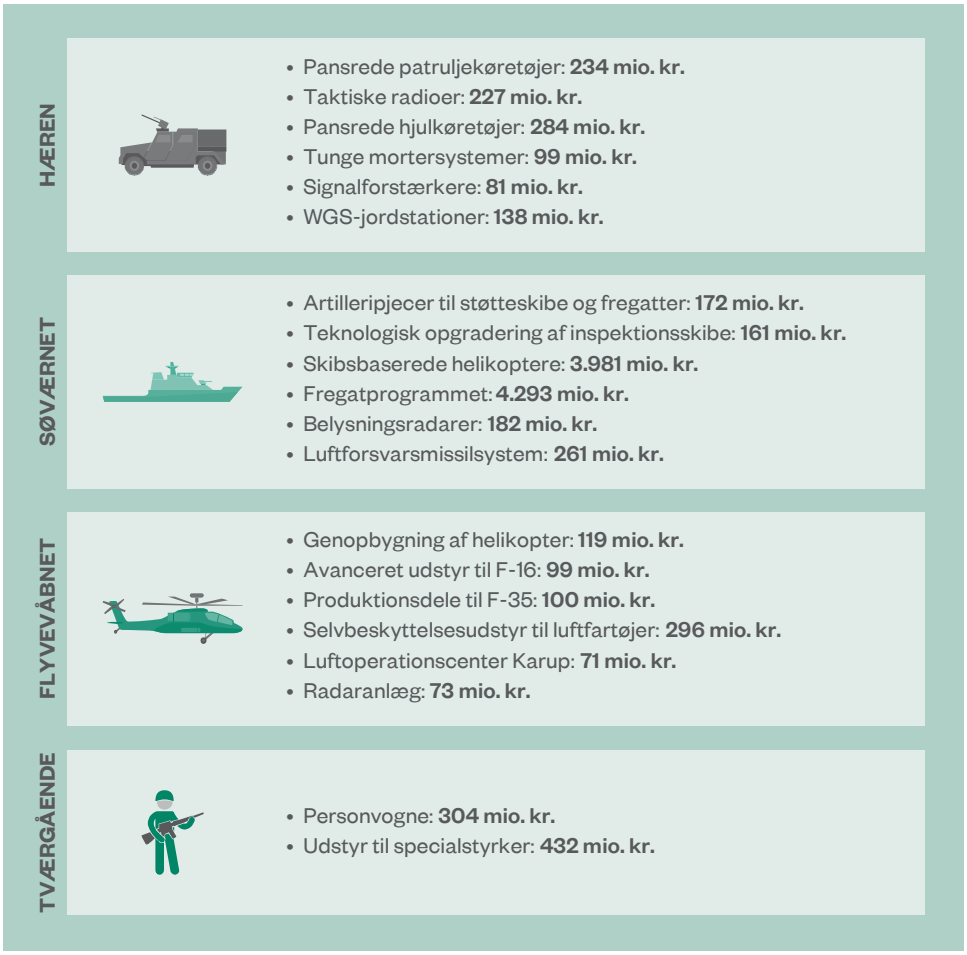
6. Forsvarsministeriet brugte i gennemsnit 4,2 mia. kr. årligt på anskaffelser af materiel i perioden 2018-2023.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI)
FMI har siden 2006 været ansvarlig for at anskaffe, drive, vedligeholde, videreudvikle og bortskaffe materiel og it til alle myndigheder under Forsvarsministeriet. FMI har i alt ca. 2.300 medarbejdere, og heraf er ca. ¾ civile og ¼ militære.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (herefter FMI) har som kerneopgave at gennemføre anskaffelser på hele Forsvarsministeriets område. FMI gennemfører anskaffelserne med udgangspunkt i en fastlagt proces, der bl.a. skal understøtte, at anskaffelserne gennemføres til tiden, inden for den økonomiske ramme (dvs. til den planlagte pris) og med det planlagte indhold. Modellen for anskaffelsesprocessen er beskrevet i Forsvarsministeriets retningslinjer. Retningslinjerne indeholder bl.a. krav om, at der skal udarbejdes en tidsplan, og at der skal følges op på, om materiellet er leveret som planlagt.

7. I beretningen indgår 20 større anskaffelser af materiel, som Forsvarsministeriet har afsluttet i den seneste forligsperiode (2018-2023), jf. figur 1.

Figur 1
Anskaffelser, der indgår i undersøgelsen



Note: Rigsrevisionen har navngivet nogle af anskaffelserne for at lette forståelsen. Se bilag 2 for anskaffelsernes navne, som de fremgår af aktstykker mv.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 1, at anskaffelserne varierer i forhold til økonomi (fra ca. 70 mio. kr. til ca. 4 mia. kr.).

Anskaffelserne varierer i forhold til, om der er tale om udvikling af nyt materiel eller indkøb af allerede afprøvet materiel. Dette har bl.a. betydning for anskaffelsernes kompleksitet og risici. Det er Rigsrevisionens skøn, at 15 af de 20 anskaffelser er indkøb af allerede afprøvet materiel, som er mindre risikofyldt end udvikling af nyt materiel. Derudover er Forsvarsministeriet i høj grad afhængig af udenlandske leverandører og internationale samarbejder for at kunne gennemføre større anskaffelser.

8. Både i Danmark og i andre lande er anskaffelser af forsvarsmateriel præget af risici og udfordringer med at gennemføre anskaffelserne til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold. Det skyldes bl.a. materiellets kompleksitet, og at der ofte er et begrænset antal leverandører til rådighed. Dette understreger vigtigheden af en tæt styring med fokus på bl.a. planlægning, behovsanalyse og leverandørstyring.

Boks 1 beskriver udfordringer med forsinkelser, som rigsrevisioner i andre lande har konstateret i deres undersøgelser af materielanskaffelser.

Boks 1

Andre rigsrevisioners undersøgelser af materielanskaffelser

I 2021 vurderede *den britiske rigsrevision*, at de britiske materielanskaffelser gennemsnitligt var ca. 1,6 år forsinket. I 2023 vurderede *den australske rigsrevision*, at de australske materielanskaffelser gennemsnitligt var ca. 2 år forsinket. Endelig vurderede *den norske rigsrevision* i 2005, at ca. 80 % af de norske materielanskaffelser var forsinket med mere end 1 år, og at ca. 35 % af anskaffelserne var mere end 5 år forsinket. Den norske rigsrevision forventer at offentliggøre en ny beretning om materielinvesteringer i forsvarssektoren, herunder forsinkelser, i sommeren 2024.

Forsinkelserne er ikke direkte sammenlignelige, da landene anvender forskellige definitioner af, hvornår anskaffelser påbegyndes og afsluttes.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dialog med de 3 rigsrevisioner og følgende rapporter: "Improving the performance of major equipment contracts" fra den britiske rigsrevision (2021), "2021-22 Major Projects Report" fra den australske rigsrevision (2023) og "Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret" fra den norske rigsrevision (2005).

Skibsbaseret helikopter, Seahawk. Anskaffelsen af disse helikoptere indgår i undersøgelsen.

Foto: Flyvevåbnets Fototjeneste

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

9. Vi har vurderet, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold. For at vurdere dette har vi taget udgangspunkt i oplysningerne i Forsvarsministeriets aktstykker. Alle de gennemgåede anskaffelser har en samlet økonomisk ramme på over 70 mio. kr. og skal derfor forelægges Folketingets Finansudvalg i et aktstykke. Vi har sammenholdt tid, økonomi og indhold i det første aktstykke for hver anskaffelse med de opgørelser, som fremgår af Forsvarsministeriets projektafslutningsrapport for hver anskaffelse.

10. Vi har desuden vurderet, om Forsvarsministeriet har fulgt sine retningslinjer for anskaffelsesprocessen. For at vurdere dette har vi taget udgangspunkt i 6 trin, der beskriver ministeriets krav til proces og dokumentation for større anskaffelser af materiel. Formålet med retningslinjerne er bl.a. understøtte, at alle kommercielle muligheder er belyst, at grundlaget for udbud og kontraktindgåelse er tilstrækkeligt, og at ministeriet undervejs har fokus på at imødekomme det behov, som anskaffelsen er igangsat på baggrund af.

Metode

11. Undersøgelsen bygger på dataanalyser, cases og en procesanalyse.

Vi har etableret et datasæt, der indeholder oplysninger om tid, økonomisk ramme og indhold for 20 større anskaffelser af materiel, som Forsvarsministeriet har afsluttet i perioden 2018-2023. Datasættet indeholder derudover ca. 40 forskellige oplysninger om anskaffelserne, bl.a. om brugere og ændringer i indholdet. Vi har udvalgt 7 anskaffelser til en dybdegående gennemgang (herefter cases). Udvælgelsen er foretaget på baggrund af konstaterede problemer med økonomien og/eller indholdet ved anskaffelsens afslutning. Med udgangspunkt i datasættet og de 7 cases har vi vurderet, om ministeriet har gennemført anskaffelserne til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold, der fremgår af aktstykkerne.

Derudover har vi etableret et datasæt med oplysninger om, hvordan selve anskaffelsesprocessen for de 20 anskaffelser er forløbet. Med udgangspunkt i datasættet har vi vurderet, om Forsvarsministeriet følger sine retningslinjer for anskaffelsesprocessen.

For at understøtte dataanalyserne, casene og procesanalysen har vi holdt møder med Forsvarsministeriets departement, FMI og Forsvarskommandoen. Vi har desuden besigtiget udvalgt materiel.

12. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

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

De 7 cases

- Pansrede patruljekøretøjer
- Taktiske radioer
- Pansrede hjulkøretøjer
- WGS-jordstationer
- Avanceret udstyr til F-16
- Personvogne
- Udstyr til specialstyrker.

Bruger

En bruger kan være det værn eller den styrelse, som materiellet skal overdrages til.

Afgrænsning

14. Undersøgelsen omfatter 20 større anskaffelser af materiel, som Forsvarsministeriet har afsluttet i perioden 2018-2023. Anskaffelserne er påbegyndt og gennemført i perioden 2005-2023. Afgrænsningen af anskaffelser er baseret på FMI's årsberetninger for 2018-2023, hvoraf det fremgår, at ministeriet planlagde at afslutte 35 anskaffelser. Tabel 1 viser status på de 35 anskaffelser.

FMI's årsberetninger

FMI udgiver hvert år en årsberetning, som bl.a. indeholder oplysninger om anskaffelser af materiel, herunder hvilke anskaffelser der er afsluttet i det pågældende år. Formålet med årsberetningen er at give et retvisende billede af FMI's økonomiske og faglige resultater.

Tabel 1

Forsvarets materielanskaffelser i perioden 2018-2023

Planlagte anskaffelser	Afsluttede anskaffelser	Ikke-afsluttede anskaffelser
35	23	12

Kilde: Rigsrevisonen på baggrund af FMI's årsberetninger for 2018-2023.

Det fremgår af tabel 1, at 23 anskaffelser blev afsluttet i undersøgelsesperioden. Rigsrevisionen blev primo april 2024 opmærksom på, at det fremgår af FMI's årsberetning for 2023 (offentliggjort den 31. marts 2024), at yderligere 3 anskaffelser blev afsluttet i 2023. Disse 3 anskaffelser har Forsvarsministeriet ikke oplyst Rigsrevisionen om, på trods af at vi løbende i undersøgelsen har bedt ministeriet oplyse om alle afsluttede anskaffelser i undersøgelsesperioden. Da vi først på et sent tidspunkt i forløbet er blevet gjort opmærksom på de 3 anskaffelser, indgår de ikke i undersøgelsen.

Derudover har Forsvarsministeriet i løbet af undersøgelsen oplyst, at én af de 20 anskaffelser alligevel ikke er afsluttet. Vi har valgt at medtage anskaffelsen, fordi den fremstår som afsluttet i FMI's årsberetning for 2020, og fordi vi i starten af undersøgelsen fik oplyst, at anskaffelsen snart ville blive afsluttet. Derfor finder vi det relevant at følge op på den.

Endelig har Forsvarsministeriet efter dataindsamlingen oplyst, at yderligere 2 anskaffelser blev afsluttet i undersøgelsesperioden, men anskaffelserne fremgår ikke af FMI's årsberetninger. De 2 anskaffelser fremgår ikke af tabel 1 og indgår ikke i undersøgelsen.

15. Undersøgelsen omfatter større anskaffelser af materiel på over 70 mio. kr.

2. Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel

16. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har gennemført sine større anskaffelser af materiel på tilfredsstillende vis, har vi undersøgt:

- om ministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold (afsnit 2.1)
- om ministeriet har fulgt sine retningslinjer for anskaffelsesprocessen (afsnit 2.2).

2.1. Tid, økonomi og indhold for større anskaffelser af materiel

17. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold.

Vi har lagt til grund, at Forsvarsministeriet skal gennemføre sine større anskaffelser af materiel til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold, som fremgår af anskaffelsernes aktstykker, og som Folketinget derved er blevet stillet i udsigt.

18. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet kun i få tilfælde har gennemført større anskaffelser af materiel inden for den tid, der er angivet i aktstykket for hver enkelt anskaffelse. Undersøgelsen viser desuden, at det er uklart, om anskaffelserne er gennemført inden for den økonomiske ramme. Endelig viser undersøgelsen, at flere af anskaffelserne ikke lever op til det planlagte indhold.

Gennemførelse af større anskaffelser af materiel til tiden

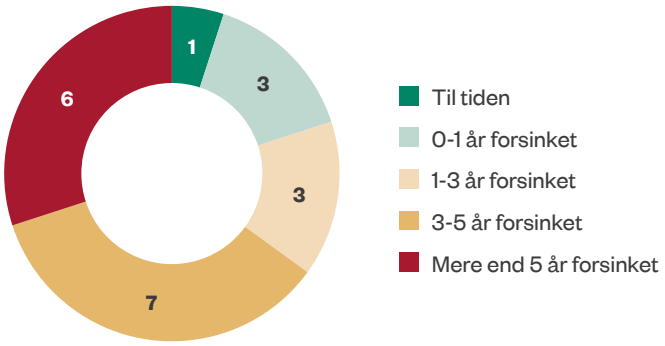
19. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel til tiden, har vi sammenlignet afslutningstidspunktet i aktstykket med tidspunktet for godkendelse af projektafslutningsrapporten.

Det er væsentligt, at anskaffelserne gennemføres til tiden, da en forsinkelse bl.a. kan medføre, at Forsvaret i en kortere eller længere periode ikke kan løse bestemte opgaver eller kan blive nødsaget til at bruge nedslidt materiel.

20. Vores undersøgelse viser, at Forsvarsministeriet i 19 ud af 20 tilfælde ikke har gennemført større anskaffelser af materiel til tiden. I gennemsnit var anskaffelserne ca. 4½ år forsinket. Figur 2 viser, hvor mange af de 20 anskaffelser der var forsinket, og antal års forsinkelse.

Figur 2

Antallet af materielanskaffelser, der kom i mål til tiden eller var forsinket



Note: Én af anskaffelserne er endnu ikke afsluttet, men er foreløbigt 4 år forsinket. Anskaffelsen indgår i kategorien "3-5 år forsinket".

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de oprindelige aktstykker og projektafslutningsrapporterne.

Det fremgår af figur 2, at 13 af de 20 anskaffelser, svarende til ⅔, er mere end 3 år forsinket.

21. Vi har fastlagt afslutningstidspunktet for en anskaffelse ud fra datoen for den godkendte projektafslutningsrapport. Det har vi gjort, fordi Forsvarsministeriet har oplyst, at rapporten først bliver godkendt, når materiellet er overdraget til brugeren og lever op til det indhold, der er beskrevet i aktstykket, og når ministeriet har afholdt alle væsentlige udgifter.

Forsvarsministeriet har i sit høringssvar i maj 2024 oplyst, at materiellet kan være overdraget til brugeren tidligere end godkendelsen af projektafslutningsrapporten.

Rigsrevisionen bemærker, at selve overdragelsen af materiellet ikke er udtryk for, at anskaffelsen er afsluttet. Det skyldes, at der ofte er udeståender på materiellet efter overdragelsen til brugeren, fx at det ikke lever op til det planlagte indhold. Dermed er datoen for godkendelse af projektafslutningsrapporten den mest retvisende angivelse af, hvornår en anskaffelse er afsluttet. Rigsrevisionen har derfor fastholdt dette afslutningstidspunkt.

Boks 2 beskriver nogle eksempler på årsager til forsinkelser i materielanskaffelser.

Boks 2

Eksempler på årsager til forsinkelser i materielanskaffelser

Anskaffelse af WGS-jordstationer
Anskaffelsen blev forsinket i 3½ år. Anskaffelsen omfattede indkøb af nyt satellitkommunikationsudstyr og nye jordstationer. Materiellet giver Forsvaret mulighed for med kort varsel at etablere satellitkommunikationsforbindelser til et hvilket som helst geografisk område i verden.

Anskaffelsen skulle have været afsluttet i 2016, men blev først afsluttet i 2020. Forsvarsministeriet har oplyst, at de væsentligste årsager til forsinkelsen var:

- at udarbejdelsen af udbudsmateriale og udbuddet tog væsentligt længere tid end forventet
- at det var forventningen, at de nye jordstationer kunne tages i brug på en midlertidig godkendelse, men at denne praksis ophørte i mellemtiden.

Det betød, at jordstationerne skulle være fuldt godkendt af det amerikanske satellitprogram, før de kunne tages i brug.

Ifølge Forsvarsministeriet var der dermed både interne (planlægning af udbudsproces) og eksterne (ændrede godkendelseskrav) årsager til, at anskaffelsen blev forsinket.

Anskaffelse af taktiske radioer
Anskaffelsen blev forsinket i 7 år. Anskaffelsen omfattede indkøb af ca. 3.150 radioer og tilbehør til indbygning af radioerne i Hærens køretøjer. Radioerne skal bidrage til, at Forsvarets soldater kan kommunikere sikkert med hinanden over større afstande. Forsvaret har tidligere indkøbt 1.700 radioer af samme type.

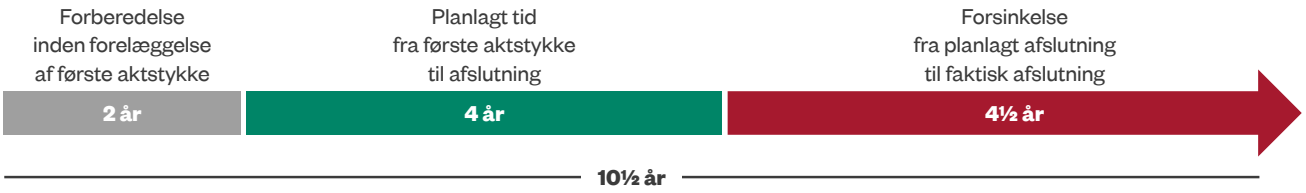
Radioerne blev leveret i rette tid, men indbygningen tog væsentligt længere tid end forudset, og materiellet kunne derfor ikke bruges som planlagt. Anskaffelsen skulle have været afsluttet i 2013, men blev først afsluttet i 2021. Det skyldtes bl.a., at Forsvarsministeriet manglede tilbehør til at indbygge radioerne i Hærens køretøjer.

Ifølge Forsvarsministeriet skyldtes forsinkelsen vanskeligheder med at få taget materiellet i brug, selv om ministeriet allerede brugte tilsvarende udstyr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets aktstykker og projektafslutningsrapporter om anskaffelserne af WGS-jordstationer og taktiske radioer.

22. Vores undersøgelse viser, at det i gennemsnit tager ca. 10½ år at gennemføre en anskaffelse. Figur 3 viser vores estimat af den gennemsnitlige varighed fra begyndelse til afslutning af en anskaffelse.

Figur 3
Anskaffelsesprocessens gennemsnitlige varighed



Note: Figuren viser gennemsnittet for de 20 anskaffelser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets aktstykker og projektafslutningsrapporter samt Forsvarsministeriets oplysninger om godkendelsestidspunkter i anskaffelsesprocessen.

Det fremgår af figur 3, at Forsvarsministeriet i gennemsnit bruger ca. 2 år på at forberede en anskaffelse. Når aktstykket er fremlagt, planlægger ministeriet gennemsnitligt med, at anskaffelsen skal afsluttes inden for ca. 4 år. Anskaffelserne er i gennemsnit ca. 4½ år forsinket.

23. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet i praksis prioriterer overholdelsen af økonomien højere end tiden. Hvis en anskaffelse ikke kan leveres til tiden og inden for den økonomiske ramme, vil hensynet til at overholde økonomien derfor vægte tungere end at overholde tiden. Derudover har ministeriet oplyst, at der kan opstå et ændret behov hos brugeren, og at ministeriet ikke betragter det som en forsinkelse, hvis der er aftalt en senere overdragelse med brugeren.

Rigsrevisionen konstaterer, at det planlagte afslutningstidspunkt fremgår af de aktstykker, som Folketinget har tiltrådt.

Gennemførelse af større anskaffelser af materiel inden for den økonomiske ramme

24. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel inden for den økonomiske ramme, har vi sammenlignet den økonomi, der fremgår af aktstykket for hver enkelt anskaffelse, med den opgørelse af afholdte udgifter, der fremgår af anskaffelsens projektafslutningsrapport.

Det er væsentligt, at anskaffelserne gennemføres inden for den økonomiske ramme, da en fordyrelse bl.a. kan medføre, at Forsvaret må udskyde anskaffelsen eller justere i indholdet.

25. Vores undersøgelse viser, at det er uklart, om anskaffelserne er gennemført inden for den økonomiske ramme, da Forsvarsministeriet ikke kan dokumentere, hvad den økonomiske ramme dækker over, og i flere tilfælde ikke har fulgt op på alle de afholdte udgifter.

Eksempler på udgifter i forbindelse med en anskaffelse
Ud over udgifter til selve materiellet kan udgifterne til en materielanskaffelse fx være udgifter til nye anlæg eller ombygning af eksisterende anlæg (fx garage), risikoreserve, uddannelse og træning, test af udstyr, tilbehør og reservedele, indkøb af dokumentation (fx tekniske tegninger), værktøj samt møde- og rejseaktivitet.

26. Vi har sammenholdt den økonomiske ramme med de afholdte udgifter for at kunne opgøre, hvilke anskaffelser der er fordyrede og hvor meget. Opgørelsen er dog behæftet med usikkerhed. Usikkerheden betyder, at der er risiko for, at opgørelsen underestimerer fordyrelserne, og at flere anskaffelser er fordyrede.

Opgørelsen viser, at 8 ud af 20 anskaffelser var fordyrede, heraf var 2 anskaffelser væsentligt fordyrede, dvs. over 10 %. Spændet mellem den mindste og største fordyrelse ligger fra ca. 2,5 mio. kr. til ca. 340 mio. kr.

27. Usikkerheden ved opgørelsen skyldes 2 forhold:

For det første viser vores undersøgelse, at det ikke er tydeligt, hvilke udgiftsposter der indgår i den økonomiske ramme i aktstykkerne. Det er dermed ikke angivet, hvilke udgifter der er omfattet. Forsvarsministeriet har ikke en vejledning i, hvilke udgifter der skal indgå i den økonomiske ramme, og der er dermed risiko for, at økonomien ikke er opgjort på en ensartet måde på tværs af anskaffelserne.

For 6 ud af 7 cases, som vi særligt har gennemgået, har Forsvarsministeriet ikke udarbejdet et budget, der viser, hvad den økonomiske ramme dækker over. For den sidste case om WGS-jordstationer har ministeriet sendt et budget, der indeholder 3 udgiftsposter, som vedrører selve materiellet, udgifter til Kammeradvokaten og rejser. Der er dermed tegn på, at budgettet ikke omfatter alle anskaffelsens udgiftsposter. Fx er der ikke afsat reserver.

For det andet viser undersøgelsen, at opgørelsen af de afholdte udgifter er behæftet med usikkerhed. Det skyldes navnlig, at vores gennemgang af cases viser, at Forsvarsministeriet kun følger op på de afholdte udgifter, der vedrører selve materiellet, og ikke på øvrige udgifter, fx udgifter til reserve og implementering. Der er dermed tegn på, at ministeriets opgørelse af afholdte udgifter ikke omfatter alle udgifter.

Dette ligger i forlængelse af *beretningen om Forsvarsministeriets opbygning af en indsættelsesbar brigade*, hvor Rigsrevisionen bemærkede, at Forsvarsministeriets manglende opfølgning på økonomien til brigaden betød, at ministeriet ikke havde viden om, hvordan midlerne blev anvendt, og om midlerne ville være tilstrækkelige.

Boks 3 beskriver nogle eksempler på anskaffelser, hvor det er uklart, hvad økonomien omfatter.

Boks 3

Eksempler på materielanskaffelser med uklar økonomi

Anskaffelse af radaranlæg
Anskaffelsen omfattede indkøb af nye radaranlæg til flyvestationerne Karup, Skrydstrup og Aalborg, da de nuværende anlæg var forældede og nedslidte. Radaranlæggene skal bl.a. hjælpe Forsvarets fly med at navigere i luftrummet omkring flyvestationerne, herunder at forebygge sammenstød.

Det fremgår af aktstykket, at den økonomiske ramme for anskaffelsen var ca. 73 mio. kr. Udgifterne omfattede både udgifter til materiellet og de driftsudgifter, der er forbundet med selve anskaffelsen af materiellet. Dog vedrører Forsvarsministeriets opgørelse af de afholdte udgifter kun anskaffelsen af selve materiellet.

Anskaffelse af personvogne
Anskaffelsen omfattede indkøb af ca. 1.250 minibusser og ladvogne, som skal bruges til at transportere ansatte i Hjemmeværnet, Beredskabsstyrelsen mfl.

Den økonomiske ramme var opgjort til ca. 304 mio. kr., men indeholdt ikke alle udgifter til anskaffelsen. Fx har Forsvarsministeriet oplyst, at rammen ikke indeholder lønudgifter til gennemførelsen af anskaffelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet, aktstykker og projektafslutningsrapporter om anskaffelserne af radaranlæg og personvogne.

28. Rigsrevisionen konstaterer, at det er nødvendigt for at skabe gennemsigtighed i anskaffelsernes økonomi, at det fremgår, hvad der indgår i den økonomiske ramme i aktstykkerne, og hvilke udgifter Forsvarsministeriets opfølgning omfatter. Herunder bør alle udgifter til anskaffelserne indgå.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af Rigsrevisionens beretningsudkast har haft en dialog med Finansministeriet om bl.a. fortolkningen af budgetvejledningens krav til opgørelsen af økonomien i aktstykker om materielanskaffelser. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet på den baggrund fra medio april 2024 har ændret praksis i forhold til opgørelsen af økonomien i aktstykkerne, så den omfatter anskaffelsesøkonomien i sin helhed. I forlængelse heraf vil ministeriets opfølgning på de afholdte udgifter fremadrettet også omfatte økonomien i sin helhed. Forsvarsministeriet har i maj 2024 orienteret Folketingets Finansudvalg herom.

Fregatten Peter Willemoes. Anskaffelsen af fregatten indgår i undersøgelsen. **Foto:** 2. Eskadre

Gennemførelse af større anskaffelser af materiel med det planlagte indhold

29. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel, der lever op til det planlagte indhold, har vi sammenlignet beskrivelsen af anskaffelsernes indhold, der fremgår af aktstykkerne, med det leverede indhold, der fremgår af projektafslutningsrapporterne. Der er ikke nogen krav til, hvordan indholdet i en anskaffelse skal beskrives i aktstykket. Vi har valgt at tage udgangspunkt i beskrivelserne af antallet af materiel og formålet med anskaffelserne, da vi anser det for væsentlig information i forhold til Folketingets godkendelse af aktstykket.

30. Vores undersøgelse viser, at Forsvarsministeriet for hovedparten af anskaffelserne har modtaget det planlagte antal materiel. Derimod lever materiellet ikke i alle tilfælde op til det planlagte indhold.

For 15 ud af 20 anskaffelser fremgår det planlagte antal materiel af aktstykkerne. Undersøgelsen viser, at 14 af de 15 anskaffelser blev gennemført med det planlagte antal. Der er endnu ikke udarbejdet en endelig projektafslutningsrapport for den sidste anskaffelse. Derfor har vi ikke kunnet undersøge, om antallet af materiel er nået.

Forsvarsministeriets opfølgning på det planlagte indhold

Ministeriet har ikke haft praksis for at følge op på og dokumentere, om indholdet er blevet leveret, ud over den brugeroverlevering, der fremgår af projektafslutningsrapporten.

Pansret patruljekøretøj, Eagle 5. Anskaffelsen af Eagle 5 indgår i undersøgelsen. **Foto:** Frederik Kehlet

Vores gennemgang af de 7 cases viser, at Forsvarsministeriet har haft problemer med at sikre, at anskaffelserne lever op til det planlagte indhold. Fx er en anskaffelse blevet afsluttet, selv om alt det planlagte indhold ikke er leveret, 2 anskaffelser er blevet overdraget til brugeren, men virkede ikke ved overdragelsen, og for én anskaffelse var det nødvendigt at supplere med en ny anskaffelse, for at materiellet kunne tages i brug og derved leve op til det planlagte indhold. Boks 4 beskriver 2 eksempler på anskaffelser, hvor der var udfordringer med indholdet.

Boks 4

Eksempler på udfordringer med indholdet i materiel-anskaffelser

Anskaffelse af udstyr til F-16-kampfly
Anskaffelsen omfattede et supplerende indkøb af avanceret udstyr til F-16-kampfly. Udstyret skal bl.a. bidrage til, at flyene kan identificere og mere præcist ramme mål, så risikoen for utilsigtede følgeskader reduceres, herunder fx tab af civile liv. Udstyret har fx en funktion, der giver mulighed for kommunikation og overførsel af data og billeder mellem pilot, andre fly og soldater på jorden. Der er tidligere indkøbt 12 såkaldte ATP'er (advanced targeting pods) af samme type.

Udstyret blev leveret i det rette antal og til tiden. Udstyret fejlede dog umiddelbart enten ved første test eller efter 2 måneders brug, hvilket medførte, at ibrugtagningen blev udskudt med 1 år. Flyvevåbnet har oplyst, at fejlen havde en sådan karakter, at udstyret enten var helt ubrugeligt eller kun kunne bruges i begrænset omfang og kun til træning. Forsvarsministeriet har oplyst, at alle reparationer efterfølgende er blevet gennemført, og at udstyret er taget i brug.

Ifølge Forsvarsministeriet kunne materiellet dermed ikke tages i brug på det forventede tidspunkt, selv om leveringen fra producenten forløb efter planen.

Anskaffelse af taktiske radioer
Anskaffelsen omfattede både indkøb af yderligere ca. 3.150 taktiske radioer og tilbehør til indbygning af radioerne i Hærens køretøjer. Der er tidligere indkøbt 1.700 radioer af samme type.

De ca. 3.150 radioer skulle bruges til kommunikation mellem enhederne i Hæren. Anskaffelsen omfattede imidlertid ikke alt nødvendigt udstyr, og Forsvarsministeriet har sideløbende måttet indkøbe ca. 600 signalforstærkere via et nyt aktstykke. Signalforstærkerne skulle sikre, at radioerne kan anvendes over større afstande, og forstærkerne var nødvendige for at kunne færdiggøre indbygningen af de taktiske radioer i Hærens køretøjer. Anskaffelsen af de taktiske radioer blev derfor først afsluttet, efter signalforstærkerne var indbygget.

Taktiske radioer er et eksempel på, at anskaffelsernes evne til at leve op til det planlagte indhold kan afhænge af andre materielanskaffelser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oprindelige aktstykker og projektafslutningsrapporter om anskaffelserne af avanceret udstyr til F-16-kampfly og taktiske radioer.

31. Forsvarsministeriet har oplyst, at taktiske radioer og signalforstærkere er 2 forskellige anskaffelser, da radioerne kan fungere uden forstærkerne.

Det fremgår af aktstykket om signalforstærkerne, at anskaffelsen er nødvendig for at kunne færdiggøre indbygningen af de taktiske radioer i Hærens køretøjer. Ved at behandle anskaffelserne hver for sig bliver det uigennemsigtigt, hvad det samlet set vil koste at leve op til det planlagte indhold, som er beskrevet i aktstykket om de taktiske radioer.

2.2. Processen for større anskaffelser af materiel

32. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriet har fulgt sine retningslinjer for anskaffelsesprocessen.

Vi har lagt til grund, at Forsvarsministeriet skal følge sine retningslinjer, da det ifølge ministeriet bidrager til, at anskaffelserne gennemføres til tiden, inden for den økonomiske ramme og med det planlagte indhold. Anskaffelsesprocessen er beskrevet i ministeriets retningslinjer for materielanskaffelser, som omfatter alle anskaffelser, der indgår i undersøgelsen. Retningslinjerne stiller bl.a. krav til dokumentation og godkendelser i forbindelse med anskaffelserne.

33. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har fulgt sine retningslinjer i nogen af de 20 anskaffelser, og at ministeriet i flere tilfælde ikke kan begrunde hvorfor.

34. Forsvarsministeriets retningslinjer for materielanskaffelser indeholder en række trin, som anskaffelser på over 70 mio. kr. i udgangspunktet skal følge. Vi har undersøgt, om ministeriet har fulgt 6 væsentlige procestrin, som fremgår af boks 5.

Boks 5

6 væsentlige trin i anskaffelsesprocessen

Trin 1: Idé
Forsvarsministeriet opretter anskaffelsesprojektet i overensstemmelse med brugerens behov og begynder at skitsere budgetter og tidsplaner.

Trin 2: Planlægning
Forsvarsministeriet udarbejder en tidsplan, overvejer eventuelle forbehold for miljø- og lovgivningsmæssige forhold m.m. Aktiviteten "Markedsundersøgelse" indgår i planlægningstrinnet og er bl.a. afgørende for, om anskaffelsen kan gennemføres med undtagelse fra udbudsloven.

Trin 3: Udbud
Forsvarsministeriet udarbejder materiale, der understøtter, at der opnås de bedst mulige tilbud fra leverandører. Derudover fastlægger ministeriet udvælgelses- og tildelingskriterier, så der kan indhentes tilbud og opnås konkurrence. Anskaffelser kan også gennemføres uden udbud ved direkte tildeling eller anskaffes via NATO Support and Procurement Agency (NSPA) eller government-to-government-aftaler.

Trin 4: Aktstykke
Forsvarsministeriet tilvejebringer bevillingsmæssig hjemmel til at gennemføre anskaffelsen, jf. budgetvejledningens pkt. 3.3.1.

Trin 5: Implementering
Forsvarsministeriet indgår en kontrakt, hvorefter leverandører typisk begynder produktionen af materiellet, som løbende leveres til FMI. FMI kontrollerer, godkender og overdrager dernæst materiellet til brugeren, som skal udfylde en brugerudtalelse. Trinnet afsluttes med aktiviteten "Godkendelse af projektafslutningsrapport", som markerer, at materiellet er overdraget til brugeren og lever op til det indhold, der er beskrevet i aktstykket, og at alle væsentlige udgifter er afholdt.

Trin 6: Afslutning
Forsvarsministeriet følger op på, om det planlagte materiel er blevet leveret til tiden, og på den økonomiske ramme. Trinnet afsluttes med aktiviteten "Godkendelse af aktstykkelukningsrapport", som markerer den endelige opgørelse af anskaffelsens udgifter.

Note: De 20 anskaffelser i undersøgelsen har alle været omfattet af interne retningslinjer for, hvordan større anskaffelser af materiel skal gennemføres. I løbet af undersøgelsesperioden har Forsvarsministeriet løbende justeret retningslinjerne, og vi har derfor gennemgået 6 forskellige retningslinjer fra 2004, 2011, 2014, 2016 og 2021. Fælles for retningslinjerne er, at de beskriver ministeriets proces- og dokumentationskrav ved større anskaffelser af materiel.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets retningslinjer, der har været gældende for anskaffelserne i perioden 2004-2021.

35. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet ikke har fulgt sine retningslinjer fra start til afslutning for de 20 anskaffelser. Figur 4 viser, hvor mange af anskaffelserne der har været gennem hvert af de 6 trin i anskaffelsesprocessen.

Figur 4

Antallet af anskaffelser, der har været gennem hvert enkelt trin i anskaffelsesprocessen

Note: Dokumentationskrav og navne på trinnene har varieret i de forskellige retningslinjer i løbet af perioden 2005-2023. Anskaffelsesprocessen er dog sammenlignelig på tværs af retningslinjerne med dokumentationskrav for hvert enkelt trin i alle retningslinjerne. Forsvarsministeriet henviser til disse som "bestemmelser". Aktstykketrinnet har tidligere fundet sted før udbudstrinnet. Navnene i figuren tager udgangspunkt i de seneste retningslinjer fra 2021. I udgangspunktet skal alle anskaffelser følge anskaffelsesprocessen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 4, at Forsvarsministeriet har gennemført idétrinnet i 7 af de 20 anskaffelser. Ministeriet skal i den forbindelse sikre, at anskaffelsen tilrettelægges, så den imødekommer brugerens behov. Når idétrinnet mangler, er det ikke muligt at fastslå, hvornår anskaffelsen blev påbegyndt i FMI, og dermed, hvornår ministeriet begyndte at have udgifter til anskaffelsen, fx til projektorganisationen.

Forsvarsministeriet har gennemført planlægningstrinnet i 8 af de 20 anskaffelser. Planlægningstrinnet omfatter en markedsundersøgelse, der bl.a. skal indeholde ministeriets beslutning om, hvorvidt anskaffelsen skal gennemføres uden udbud. Det er også på dette tidspunkt, at ministeriet skal udarbejde budget og tidsplan for anskaffelsen. Ministeriet har imidlertid kun foretaget en markedsundersøgelse for 9 af de 20 anskaffelser. For 3 af de 20 anskaffelser er der ikke foretaget en markedsundersøgelse, fordi ministeriet ikke har stillet krav om det. For de resterende 8 anskaffelser har ministeriet ikke fremsendt en begrundelse for, hvorfor der ikke er foretaget en markedsundersøgelse.

Forsvarsministeriet har gennemført udbudstrinnet i 5 af de 20 anskaffelser. For 8 af de 20 anskaffelser er udbudstrinnet ifølge ministeriet ikke gennemført, fordi anskaffelserne er undtaget fra udbud. Det skyldes, at ministeriet kan undtage en anskaffelse fra udbud, når visse betingelser er opfyldt, og i stedet anvende fx forsvars- og sikkerhedsdirektivet. For de resterende 7 anskaffelser har ministeriet ikke fremsendt en begrundelse.

Forsvarsministeriet har gennemført aktstykketrinnet i alle 20 anskaffelser, hvilket er et krav, for at ministeriet kan få bevilling til at gennemføre anskaffelserne. Ligeledes har ministeriet i næsten alle tilfælde gennemført implementeringstrinnet, herunder udarbejdet og godkendt projektafslutningsrapporter.

Endelig fremgår det af figuren, at afslutningstrinnet udestår for alle 20 anskaffelser. Det betyder, at Forsvarsministeriet endnu ikke har en endelig opgørelse af økonomien i anskaffelserne, selv om anskaffelserne ifølge ministeriet er afsluttet. Rigsrevisionen bemærker, at anskaffelserne ifølge ministeriets egne opgørelser er afsluttet i perioden 2018-2023. Ministeriet har oplyst, at den endelige afslutning af anskaffelserne udestår, idet der i vid udstrækning er tale om en prioritering af resurser, som skyldes, at der i en periode har været fokus på højere prioriterede opgaver. For enkelte anskaffelser skyldes det, at der fortsat er udestående aktiviteter, selv om materiellet er overdraget og taget i brug.

36. Forsvarsministeriet har oplyst, at det ikke har været muligt at sende dokumentationen for alle dele af processen for alle anskaffelser, da det er en resursekrævende opgave. Det betyder ifølge ministeriet, at der kan have været gennemført flere trin i processen for flere af anskaffelserne, end det fremgår af figur 4.

Rigsrevisionen bemærker, at det fremgår af Forsvarsministeriets retningslinjer, at alle trin i anskaffelsesprocessen skal dokumenteres.

Endelig har Forsvarsministeriet oplyst, at én af anskaffelserne var et NATO-projekt, og at det derfor ikke var et krav at følge alle trin i anskaffelsesprocessen.

37. Vores gennemgang af de 7 cases peger på, at risikoen for forsinkelser eller mangler i indholdet kan stige, hvis trinnene i anskaffelsesprocessen springes over. Boks 6 beskriver nogle eksempler på afvigelser fra anskaffelsesprocessen i 3 cases.

Boks 6

Afvigelser fra anskaffelsesprocessen i 3 cases

Anskaffelse af pansrede patruljekøretøjer
Forsvarsministeriet har i anskaffelsen af pansrede patruljekøretøjer ikke gennemført idé-trinnet og udbudstrinnet i sin helhed. Anskaffelsen blev igangsat med en tidsplan, der ifølge ministeriet var 1½ år kortere end for lignende anskaffelser. Anskaffelsen er indtil videre 4 år forsinket og lever ikke op til det planlagte indhold.

Anskaffelse af WGS-jordstationer
Forsvarsministeriet har i anskaffelsen af WGS-jordstationer ikke gennemført hele idé-trinnet og planlægningstrinnet. Anskaffelsen var ifølge ministeriet underbudgetteret, blev 3½ år forsinket og levede ikke fuldt ud op til det planlagte indhold.

Anskaffelse af personvogne
Forsvarsministeriet har i anskaffelsen af personvogne ikke gennemført alle dele af udbudstrinnet. Efterfølgende kunne Folketingets Finansudvalg og Forsvarsministeriet konstatere, at hovedparten af anskaffelsen blev gennemført, før ministeriet havde hjemmel til at indgå en kontrakt med leverandøren, hvilket er i strid med gældende regler. Ministeriet har efterfølgende orienteret Finansudvalget.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oprindelige aktstykker og projektafslutningsrapporter om anskaffelserne af pansrede patruljekøretøjer, WGS-jordstationer og personvogne samt oplysninger fra Forsvarsministeriet om gennemførelse af anskaffelsesprocessen.

Rigsrevisionen, den 29. maj 2024

Birgitte Hansen

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af skriftligt materiale, dataanalyser, cases, en procesanalyse og møder med Forsvarsministeriet.

Undersøgelsen omfatter 20 større anskaffelser af materiel, som Forsvarsministeriet har afsluttet i perioden 2018-2023. Anskaffelserne er påbegyndt og gennemført i perioden 2005-2023. Afgrænsningen af anskaffelser er baseret på FMI's årsberetninger for 2018-2023, hvoraf det fremgår, at ministeriet planlagde at afslutte 35 anskaffelser. Tabel A viser status på de 35 anskaffelser.

Tabel A

Forsvarets materielanskaffelser i perioden 2018-2023

Planlagte anskaffelser	Afsluttede anskaffelser	Ikke-afsluttede anskaffelser
35	23	12

Kilde: Rigsrevisonen på baggrund af FMI's årsberetninger for 2018-2023.

Det fremgår af tabel A, at 23 anskaffelser blev afsluttet i undersøgelsesperioden. Rigsrevisionen blev primo april 2024 opmærksom på, at det fremgår af FMI's årsberetning for 2023 (offentliggjort den 31. marts 2024), at yderligere 3 anskaffelser blev afsluttet i 2023. Disse 3 anskaffelser har Forsvarsministeriet ikke oplyst Rigsrevisionen om, på trods af at vi løbende i undersøgelsen har bedt ministeriet oplyse om alle afsluttede anskaffelser i undersøgelsesperioden. Da vi først på et sent tidspunkt i forløbet er blevet gjort opmærksom på de 3 anskaffelser, indgår de ikke i undersøgelsen.

Derudover har Forsvarsministeriet i løbet af undersøgelsen oplyst, at én af de 20 anskaffelser alligevel ikke er afsluttet. Vi har valgt at medtage anskaffelsen, fordi den fremstår som afsluttet i FMI's årsberetning for 2020, og fordi vi i starten af undersøgelsen fik oplyst, at anskaffelsen snart ville blive afsluttet. Derfor finder vi det relevant at følge op på den.

Endelig har Forsvarsministeriet efter dataindsamlingen oplyst, at yderligere 2 anskaffelser blev afsluttet i undersøgelsesperioden, men anskaffelserne fremgår ikke af FMI's årsberetninger. De 2 anskaffelser fremgår ikke af tabel A og indgår ikke i undersøgelsen.

Undersøgelsen omfatter større anskaffelser af materiel på over 70 mio. kr.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- oprindelige og opfølgende aktstykker om de 20 materielanskaffelser, der indgår i undersøgelsen
- orienteringer til Folketingets Finansudvalg om ændringer i de 20 materielanskaffelser
- projektafslutningsrapporter om de 20 materielanskaffelser
- FMI's årsberetninger for 2018-2023
- anskaffelsesspecifikke dokumenter, fx projektgrundlag og businesscases for udvalgte anskaffelser
- budgetvejledningen (udgaver fra perioden 2001-2021)
- de 6 retningslinjer for Forsvarsministeriets styring af materielanskaffelser, som har været gældende i perioden 2018-2023.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at afklare, om Forsvarsministeriet har gennemført større anskaffelser af materiel på tilfredsstillende vis. Med gennemgangen har vi kunnet sammenligne ministeriets forventninger til anskaffelserne af materiellet med den faktiske gennemførelse af anskaffelserne.

Derudover har vi dannet os et overblik over dansk og international litteratur om området for at kortlægge den eksisterende viden om større militære materielanskaffelser, og hvad andre rigsrevisioner har undersøgt på området i forhold til tid, økonomi og indhold. I vores gennemgang af litteraturen har vi lagt vægt på studier o.l. fra de seneste 10 år om materielanskaffelser i Europa. Vi har anvendt denne litteratur til at udarbejde baggrundsafsnittet og til baggrundsviden om området.

Boks A viser eksempler på dansk og international litteratur om større militære materielanskaffelser.

Retningslinjer for Forsvarsministeriets styring af materielanskaffelser

- **2004:** Forsvarskommandoens Materielhåndbog, som der henvises til i direktiv for anskaffelser af våben- og materielsystemer (Hærens Materielkommando)
- **2011:** Bestemmelse for Forsvarets materielanskaffelser
- **2014 (udgaver fra juli og november):** Bestemmelse for Forsvarets materielanskaffelser
- **2016:** Bestemmelse for styring af koncernens materielanskaffelser
- **2021:** Bestemmelse for styring af koncernens anskaffelser af materiel og tjenesteydelser.

Boks A

Eksempler på dansk og international litteratur om større militære materielanskaffelser

- Henrik Breitenbauch og Jens V. Mathiesen: "Små stater og store våben – Materielanskaffelse i europæiske småstater", Center for Militære Studier, Københavns Universitet (2023).
- Jonathan P. Wong, Obaid Younossi, Christine Kistler LaCoste, Philip S. Anton, Alan J. Vick, Guy Weichenberg, Thomas C. Whitmore: "Improving Defense Acquisition – Insights from Three Decades of RAND Research", RAND Corporation (2022).
- Ron P. Smith: "Defence Acquisition and Procurement", Cambridge University Press (2022).
- Rapport fra den britiske rigsrevision (National Audit Office):"Improving the performance of major equipment contracts" (2021).
- Rapport fra den australske rigsrevision (Australian National Audit Office): "2021-22 Major Projects Report" (2023).
- Rapport fra den norske rigsrevision (Riksrevisjonen): "Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret" (2005).
- Elinor Sloan: "Something Has to Give: Why Delays Are the New Reality of Canada's Defence Procurement Strategy", Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, University of Calgary (2014).

Data om Forsvarsministeriets materielanskaffelser

Vi har etableret et datasæt, der indeholder oplysninger om de 20 afsluttede materielanskaffelser. Datasættet indeholder ca. 40 forskellige oplysninger om hver enkelt anskaffelse.

For at etablere datasættet har vi gennemgået en række dokumenter, der er specifikke for hver enkelt anskaffelse, bl.a. aktstykker, orienterende aktstykker og breve til Folketingets Finansudvalg, projektgrundlag, udbudsbekendtgørelsen og projektafslutningsrapporter. Etableringen af datasættet er gennemført med udgangspunkt i en systematisk kodning af dokumenterne ved hjælp af en kodebog for bl.a. at sikre, at data er sammenlignelige og ensartede på tværs af anskaffelserne.

Tabel B viser eksempler på oplysninger fra kodebogen til etablering af datasættet.

Tabel B

Eksempler på oplysninger fra kodebogen til etablering af datasættet

Oplysning	Definition	Kilde
Anskaffelsens planlagte afslutningstidspunkt	Årstallet, der er angivet som afslutningstidspunkt i aktstykket	Det første aktstykke, der vedrører anskaffelsen
Anskaffelsens faktiske afslutningstidspunkt	Tidspunktet for godkendelse af projektafslutningsrapporten	Projektafslutningsrapporten
Anskaffelsens økonomiske ramme	De planlagte udgifter, som fremgår af aktstykket	Det første aktstykke, der vedrører anskaffelsen
Anskaffelsens faktiske økonomi	Anskaffelsens afholdte udgifter ved anskaffelsens afslutning	Projektafslutningsrapporten
Antal planlagte enheder	Det planlagte antal enheder, som fremgår af aktstykket	Det første aktstykke, der vedrører anskaffelsen
Antal faktiske enheder	Antallet af leverede enheder ved anskaffelsens afslutning	Projektafslutningsrapporten

Kilde: Rigsrevisionen.

For yderligere at sikre kvaliteten af data har vi foretaget blindkodning af anskaffelsernes dokumentation. Dette er gjort ved, at 2 personer fra projektgruppen uafhængigt af hinanden har gennemgået og kodet Forsvarsministeriets dokumentation, hvorefter de 2 personer har sammenholdt resultaterne for at sikre kvaliteten af kodningen. Kvalitetssikringen har i nogle tilfælde givet anledning til, at vi har bedt om yderligere materiale fra ministeriet, fx hvis de afholdte udgifter til en anskaffelse ikke var enslydende i forskellige opgørelser. Vi har i den forbindelse stillet opklarende spørgsmål til ministeriet, fx hvis afslutningstidspunktet eller de afholdte udgifter i projektafslutningsrapporten afveg fra de oplysninger, der fremgår af FMI's årsberetninger. Ministeriet har haft datasættet i høring med henblik på yderligere kvalitetssikring.

På baggrund af datasættet har vi lavet analyser af anskaffelsernes afslutningstidspunkt, økonomiske ramme og indhold, jf. beretningens afsnit 2.1. I det følgende gennemgår vi den overordnede metodiske tilgang for hver af analyserne.

Analyse af, om anskaffelserne kommer i mål til tiden

I analysen af, om Forsvarsministeriets 20 materielanskaffelser er kommet i mål til tiden, har vi i samarbejde med ministeriet defineret, hvornår en anskaffelse kan betragtes som afsluttet, og hvilken dato der er sammenlignelig med det planlagte afslutningstidspunkt, som fremgår af det første aktstykke. Efter drøftelser med ministeriet besluttede vi at anvende datoen for en godkendt projektafslutningsrapport som afslutningsdatoen for en materielanskaffelse. Ministeriet har oplyst, at en projektafslutningsrapport først kan godkendes, når materiellet er overdraget til en tilfreds bruger og lever op til det planlagte indhold i aktstykket, og når ministeriet ikke længere bruger væsentlig økonomi på anskaffelsen. Vi har sammenholdt datoen for godkendelsen af projektafslutningsrapporten med afslutningstidspunktet i anskaffelsens første aktstykke. Da et aktstykke kun angiver årstallet for anskaffelsens afslutning, har vi valgt at anvende den sidste kalenderdag i det år, der er angivet i aktstykket, for at kunne beregne en eventuel forsinkelse og for at undgå en overestimering af forsinkelserne. Anskaffelsernes forsinkelser kan dermed være længere end det, der fremgår af beretningen. Resultatet er opsummeret i figur 2 i beretningen.

Projektafslutningsrapport

Projektafslutningsrapporten kan ifølge Forsvarsministeriet først kan godkendes, når materiellet er overdraget til brugeren og lever op til det indhold, der er beskrevet i aktstykket, og når alle væsentlige udgifter er afholdt. Det er dermed den dato, der er sammenlignelig med det afslutningstidspunkt, der fremgår af aktstykkerne. I mange tilfælde udestår mindre udgifter efter projektafslutningsrapporten.

Vi har sammen med Forsvarsministeriet vurderet, om enten datoen for overdragelse til brugeren eller datoen for aktstykkelukningsrapporten ville være et mere præcist afslutningstidspunkt end datoen for projektafslutningsrapporten. Rigsrevisionen vurderede, at dette ikke var tilfældet, da en anskaffelse ofte først kan afsluttes i forhold til økonomi og indhold efter overdragelsesdatoen. Desuden har aktstykkelukning endnu ikke har fundet sted for de 20 anskaffelser, der indgår i undersøgelsen. Ministeriet har oplyst, at den manglende udarbejdelse af aktstykkelukningsrapporter navnlig skyldes mindre økonomiske udeståender vedrørende anskaffelserne, og at der dermed er tale om administrative opgaver.

Boks B viser et eksempel på beregning af en forsinkelse.

Boks B

Eksempel: Taktiske radioer

I Akt 99 7/6 2012 ansøgte Forsvarsministeriet om 227 mio. kr. til anskaffelsen af taktiske radioer i perioden 2012-2013. Vi har sat den projekterede afslutningsdato til 31. december 2013, hvilket er den seneste dato i kalenderåret 2013. Denne dato har vi sammenholdt med den faktiske afslutningsdato, som var 1. februar 2021, jf. den godkendte projektafslutningsrapport. Det svarer til en forsinkelse på 7,1 år.

Analyse af anskaffelsernes varighed
I analysen af varigheden af Forsvarsministeriets 20 materielanskaffelser har vi ud fra ministeriets retningslinjer sat anskaffelsernes start- og afslutningstidspunkt. Dernæst har vi kombineret vores 2 datasæt. For det første har vi brugt datasættet fra vores kortlægning af ministeriets anskaffelsesproces (se afsnittet om procesanalyse), der indeholder datoer for, hvornår bestemte trin i processen for flere anskaffelser er gennemført. For det andet har vi brugt vores datasæt om anskaffelserne (se afsnittet om data om Forsvarsministeriets materielanskaffelser) til at estimere en gennemsnitlig forsinkelse og til at opgøre ministeriets forventede varighed af anskaffelserne. På den baggrund har vi kunnet estimere, hvor lang tid anskaffelsesprocessen gennemsnitligt tager.

Forsvarsministeriet mangler data for, hvornår flere af anskaffelserne er påbegyndt. Derfor har vi anvendt det tidligst kendte tidspunkt til at opgøre varigheden af ministeriets forberedelse af anskaffelserne, inden der forelægges et aktstykke. Det betyder, at anskaffelsernes varighed kan være længere end det, der fremgår af beretningen. Resultatet er opsummeret i figur 3 i beretningen.

Analyse af, om anskaffelserne kommer i mål inden for den økonomiske ramme
I analysen af, om Forsvarsministeriets 20 materielanskaffelser er kommet i mål inden for den økonomiske ramme, har vi defineret, hvilke økonomiske poster der skal sammenholdes i anskaffelsesforløbet. Vi har taget udgangspunkt i det første aktstykke om en anskaffelse, som bør beskrive anskaffelsens økonomi. Vi har sammenholdt den økonomiske ramme med de afholdte udgifter, som fremgår af økonomiafsnittet i den godkendte projektafslutningsrapport. Én af de 20 anskaffelser er endnu ikke afsluttet, og for den har vi noteret "ved ikke". Vi har endvidere udvalgt 7 cases, hvor vi har undersøgt anskaffelsernes økonomi mere i dybden (se afsnittet om cases).

Boks C viser et eksempel på beregning af en fordyrelse.

Boks C

Eksempel: Teknologisk opgradering af inspektionsskibe

I Akt 9 1/6 2011, pkt. A, ansøgte Forsvarsministeriet om 160,7 mio. kr. til teknologisk opgradering af inspektionsskibe i perioden 2011-2014. Vi har sammenholdt den økonomiske ramme i aktstykket med de afholdte udgifter i den godkendte projektafslutningsrapport, hvoraf det fremgår, at der er afholdt udgifter for i alt 166,3 mio. kr. Det svarer til en fordyrelse på ca. 5,6 mio. kr.

Analyse af, om anskaffelserne kommer i mål med det planlagte indhold
I analysen af, om Forsvarsministeriets 20 materielanskaffelser er kommet i mål med det planlagte indhold, har vi undersøgt, om ministeriet anskaffer det planlagte antal enheder, som fremgår af det første aktstykke. Vi har sammenlignet det planlagte antal enheder med det faktiske antal, som fremgår af den godkendte projektafslutningsrapport. Vi har endvidere udvalgt 7 cases, hvor vi har undersøgt anskaffelsernes indhold mere i dybden (se afsnittet om cases).

Boks D viser et eksempel på en anskaffelse, som ikke levede op til det planlagte indhold.

Boks D

Eksempel: Avanceret udstyr til F-16

I Akt 13 17/11 2016 søgte Forsvarsministeriet tilslutning til at bruge op til 99 mio. kr. til anskaffelsen af avanceret udstyr til F-16-kampfly (5 stk. advanced targeting pods, såkaldte ATP'er) med reservedele i perioden 2016-2018. Det planlagte antal enheder har vi sammenholdt med antal indkøbte enheder i projektafslutningsrapporten, hvor det rapporteres, at der er anskaffet 5 stk. advanced targeting pods.

Vi har gennemgået den bekræftelse på levering og brugerudtalelse, som der henvises til i projektafslutningsrapporten. Det fremgår af rapporten, at ATP'erne blev overdraget til tiden, men at den operative effekt blev forsinket på grund af garantireparationer af alle komponenter. Det skyldes, at ATP'erne var fejlbehæftede fra starten eller umiddelbart efter, at de var taget i brug. Fejlen har haft en sådan karakter, at ATP'erne enten har været helt ubrugelige eller kun kunne bruges i begrænset omfang og kun til træning. Derfor levede ATP'erne ikke op til formålet i Akt 13 17/11 2016 ved overdragelsen.

Vi har derudover foretaget følgende baggrundsanalyser af anskaffelserne:

- **Anskaffelsernes økonomiske væsentlighed:** Vi har med udgangspunkt i budgetvejledningen og Forsvarsministeriets retningslinjer afgrænset vores undersøgelse af Forsvarsministeriets materielanskaffelser til anskaffelser, som har en vis økonomisk væsentlighed. En anskaffelse defineres som væsentlig, hvis den har en samlet økonomisk ramme på over 70 mio. kr. Dette medfører, at anskaffelsen skal hjemles via et aktstykke.
- **Afprøvet materiel:** Vi har skønnet, i hvilken grad Forsvarsministeriets afsluttede materielanskaffelser kan betragtes som afprøvede anskaffelser eller er udviklingsprojekter. Det har vi gjort med udgangspunkt i en teoretisk model fra Center for Militære Studiers rapport "Små stater og store våben – Materielanskaffelse i europæiske småstater", jf. pkt. 7 i beretningen. Vi har vurderet de enkelte anskaffelser i forhold til 5 kategorier ved hjælp af de beskrivelser, der fremgår af aktstykkerne og projektafslutningsrapporterne:
    - Model A: Uafhængig og selvforsynende (udviklingsprojekter)
    - Model B: Internationalt samarbejde
    - Model C: Produktlicenser og modificeret afprøvet materiel
    - Model D: Afprøvet materiel (off the shelf – OTS)
    - Model E: Opdatering af eksisterende materiel (vores kategori).

Boks E viser et eksempel på modelkategorisering af en anskaffelse.

Boks E

Eksempel på modelkategorisering af anskaffelsen "Avanceret udstyr til F-16"

I Akt 13 17/11 2016 ansøgte Forsvarsministeriet om 99 mio. kr. til anskaffelse af avanceret udstyr til F-16-kampfly. Anskaffelsen bygger på en tidligere anskaffelse af samme udstyr i 2012, hvilket understøtter, at anskaffelsen omfatter afprøvet materiel.

Fordelingen af de 20 anskaffelser i henholdsvis de anvendte definitioner for hver kategori og den detaljerede kategorisering blev dernæst sendt til kvalitetssikring hos Forsvarsministeriet, som ikke havde nogen bemærkninger.

Vi havde herudover påtænkt, at undersøgelsen bl.a. også skulle omfatte en analyse af Forsvarsministeriets risikovurdering af de enkelte anskaffelser, men det har ikke været muligt på grund af manglende data.

Cases

Undersøgelsen af anskaffelsernes økonomi og indhold bygger også på en gennemgang af 7 udvalgte cases. Casene er ikke repræsentative, men er udvalgt med udgangspunkt i datasættet, hvor der var konstateret problemer med økonomien og/eller indholdet ifølge den dokumentation, vi modtog i efteråret 2023. Derudover har vi vægtet, at casene skulle indeholde anskaffelser med forskellige afslutningstidspunkter og forskellig økonomisk væsentlighed. Vi har systematisk gennemgået dokumenterne i de 7 cases og har ved hjælp af en skabelon identificeret de samme oplysninger på tværs af casene. Derudover har vi holdt møder med FMI om de enkelte cases og har haft rapporterne om casene i høring.

Formålet med gennemgangen af casene har været at undersøge økonomien i de 7 anskaffelser mere i dybden, herunder hvad der indgår i henholdsvis den økonomiske ramme og i de afholdte udgifter, og om alle udgifter relateret til anskaffelserne er omfattet. Derudover har vi undersøgt, om de afholdte udgifter, der fremgår af Forsvarsministeriets interne projektafslutningsrapporter, stemmer overens med den økonomi, der fremgår af FMI's årsberetninger. Vi har yderligere lagt vægt på, om ministeriet har vejledninger til, hvordan den økonomiske ramme skal beregnes, og om det fremgår af anskaffelsernes økonomi, hvilke udgifter der er omfattet af økonomien.

Formålet med gennemgangen har også været at undersøge indholdet i de 7 anskaffelser mere i dybden, herunder om anskaffelserne er indkøbt i det rigtige antal, og om de kan leve op til det formål, der fremgår af aktstykkerne. I forhold til sidstnævnte har vi undersøgt, om anskaffelserne i sig selv kan leve op til indholdet, eller om det har været nødvendigt for Forsvarsministeriet at foretage yderligere anskaffelser, for at materiellet kan leve op til formålet. Vi har lagt særlig vægt på de forhold, hvor ministeriet har haft problemer med at sikre, at anskaffelserne lever op til det planlagte indhold. Det skyldes bl.a., at ministeriet ikke har haft praksis for at følge op på, om anskaffelserne giver de planlagte gevinster.

Procesanalyse

Undersøgelsen af, om Forsvarsministeriet har fulgt sine retningslinjer for anskaffelsesprocessen i forbindelse med de 20 anskaffelser, bygger på en kortlægning af ministeriets anskaffelsesproces og på en procesanalyse.

Vi har i samarbejde med Forsvarsministeriet kortlagt ministeriets anskaffelsesproces for at identificere de mest væsentlige dele af processen. Vi har spurgt ministeriet om, hvilke retningslinjer der har været gældende for større anskaffelser af materiel i undersøgelsesperioden. Herefter har vi foretaget en kvalitativ indholdsanalyse for at identificere de centrale trin og dokumentationskrav i anskaffelsesprocessen, som er gennemgående og væsentlige på tværs af retningslinjerne. De udledte trin er efterfølgende afstemt med ministeriet ved flere arbejdsmøder og er sendt i høring for at opnå en retvisende beskrivelse af ministeriets overordnede proces for større anskaffelser af materiel.

Derudover har vi etableret et datasæt, der indeholder oplysninger om, i hvilket omfang og hvornår centrale trin og aktiviteter i anskaffelsesprocessen er gennemført for hver enkelt anskaffelse. Ministeriet er blevet bedt om at udfylde godkendelsesdatoer for, hvornår de 6 procestrin og én underliggende aktivitet er gennemført for de 20 anskaffelser, og at begrunde eventuelle afvigelser fra processen. Datasættet er efterfølgende kvalitetssikret af Rigsrevisionen via en stikprøvevis gennemgang af ministeriets dokumentation.

Vi har i samarbejde med Forsvarsministeriet udarbejdet forslag til, hvilke dokumenter der kan benyttes til at dokumentere start- og slutdatoen for de ovenstående trin, med udgangspunkt i de seneste retningslinjer for anskaffelser af materiel. Dokumenterne er udvalgt med udgangspunkt i de dokumentationskrav, der fremgår af ministeriets retningslinjer for anskaffelsesprocessen. Hvis en anskaffelse har været omfattet af andre dokumentationskrav end det foreslåede, er ministeriet blevet opfordret til at udfylde feltet med udgangspunkt i det tilsvarende godkendelsestrin fra tidligere retningslinjer samt notere dette.

Boks F viser, hvilken dokumentation der i udgangspunktet bør foreligge for alle anskaffelser, og hvilket trin/hvilken aktivitet de knytter sig til.

Boks F

Eksempler på dokumentation for anskaffelsesprocessens trin og aktiviteter

Trin/aktivitet	Eksempler på dokumentation for, at trinnet er gennemført
Idétrin	• Godkendt idégrundlag (startdato) • Godkendt projektkommissorium/godkendt iværksættelsesdirektiv (slutdato)
Planlægningstrin	• Godkendt projektkommissorium/godkendt iværksættelsesdirektiv (startdato) • Godkendt projektinitieringsdokument (slutdato)
Markedsundersøgelse (aktivitet)	• Godkendt plan/strategi for markedsundersøgelse/godkendt investeringsvurdering (startdato) • Markedsundersøgelsesrapport/BM 1A (slutdato)
Udbudstrin	• Udbudsbekendtgørelsen (startdato) • Udbudsbekendtgørelsen/BM 1A/BM 2 (slutdato)
Aktstykketrin	• Dato for oversendelse af aktstykke til departementet • Dato for oversendelse af aktstykke til Folketingets Finansudvalg (ikke godkendelsesdato)
Implementeringstrin	• Kontraktunderskrift (startdato) • Godkendt projektafslutningsrapport (slutdato)
Afslutningstrin	• Godkendt projektafslutningsrapport/BM 3 (startdato) • Godkendt aktstykkelukningsrapport (slutdato)

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets retningslinjer for anskaffelser af materiel samt møder med ministeriet.

Forsvarsministeriet har løbende fremsendt materiale om anskaffelsesprocessen i perioden august 2023 - februar 2024.

På baggrund af datasættet har vi udarbejdet analyser for at vurdere, om Forsvarsministeriet følger sine retningslinjer for større anskaffelser af materiel. Derudover har vi som tidligere beskrevet udregnet den gennemsnitlige varighed af anskaffelserne.

I vores undersøgelse af, om Forsvarsministeriet har fulgt sine retningslinjer for større anskaffelser af materiel, har vi udvalgt centrale trin i processen og opgjort, i hvor mange anskaffelser der er dokumentation for gennemførelsen af disse trin. Ministeriets datagrundlag er dog mangelfuldt, og derfor har vi ikke kunnet opgøre trinnenes længde, men derimod udelukkende deres udførelse.

I beretningens figur 4 har vi opgjort værdien for hvert trin med udgangspunkt i antallet af anskaffelser, hvor Forsvarsministeriet kan dokumentere, at trinnet er gennemført:

- Værdien for *"Idétrin"* udgøres af antallet af anskaffelser, hvor ministeriet har kunnet dokumentere, at anskaffelsen er påbegyndt.
- Værdien for *"Planlægningstrin"* udgøres af antallet af anskaffelser, hvor ministeriet har kunnet dokumentere, at en planlægningsfase med tilhørende markedsundersøgelse er gennemført.
- Værdien for *"Udbudstrin"* udgøres af antallet af anskaffelser, hvor ministeriet har kunnet dokumentere, at der er gennemført et udbud i forbindelse med anskaffelsen. Hvis ministeriet ikke har gennemført et udbud, har vi indhentet ministeriets forklaring herpå, fx hvis forsvars- og sikkerhedsdirektivet har været anvendt.
- Værdien for *"Aktstykketrin"* udgøres af antallet af anskaffelser, hvor ministeriet har kunnet dokumentere, at anskaffelsen er godkendt af Folketingets Finansudvalg.
- Værdien for *"Implementeringstrin"* udgøres af antallet af anskaffelser, hvor ministeriet har kunnet dokumentere, at projektafslutningsrapporten for anskaffelsen er godkendt.
- Værdien for *"Afslutningstrin"* udgøres af antallet af anskaffelser, hvor ministeriet har kunnet dokumentere, at aktstykkelukningsrapport for anskaffelsen er godkendt.

Derudover var formålet med undersøgelsen af Forsvarsministeriets proces oprindeligt at identificere længden af processens trin samt fremhæve potentielle flaskehalse og forbedringspotentialer i ministeriets proces. Dette har dog ikke været muligt på grund af manglende dokumentation.

Møder

Vi har løbende holdt møder med Forsvarsministeriets departement, FMI og Forsvarskommandoen.

Formålet med møderne har været at orientere Forsvarsministeriet, drøfte definitioner og metodisk tilgang, få indsigt i området og opnå en forståelse for ministeriets anskaffelsesproces generelt set og konkret i forhold til de 20 anskaffelser, herunder særligt de 7 cases.

Besigtigelse af materiel

Vi har i forbindelse med undersøgelsen besigtiget materiellet fra 3 cases: pansrede hjulkøretøjer, pansrede patruljevogne og avanceret udstyr til F-16-kampfly. Formålet med besigtigelsen var bl.a. at drøfte anskaffelsernes indhold med brugerne. Det var ikke muligt at vurdere, om antallet af enheder stemte, da enhederne i alle tilfælde befandt sig på flere lokationer.

Eksterne eksperter

Som en del af undersøgelsen har vi holdt møder med eksterne eksperter på området, herunder repræsentanter fra den britiske rigsrevision (National Audit Office), som har udgivet flere publikationer om større anskaffelser af materiel, og forskere fra Center for Militære Studier ved Københavns Universitet, som har udgivet rapporten "Små stater og store våben – Materielanskaffelse i europæiske småstater".

Formålet med møderne har været at indsamle internationale perspektiver på området og opnå en bedre kontekstforståelse for større anskaffelser af materiel.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). 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. De 20 anskaffelser i undersøgelsen

Anskaffelsernes navne i aktstykker mv.	Rigsrevisionens betegnelse for anskaffelserne
ACCS CARS KARUP	Luftoperationscenter Karup
Advanced Targeting Pods	Avanceret udstyr til F-16
CIWS	Artilleripjecer til støtteskibe og fregatter
DMS nyt kampfly	Produktionsdele til F-35
Evolved Seasparrow Missile (ESSM) luftforsvarsmissilsystem Block 2	Luftforsvarsmissilsystem
Fregatprogrammet	Fregatprogrammet
Genopbygning af Forsvarets EH-101 helikopter, halenummer M-518	Genopbygning af helikopter
Pansrede patruljekøretøjer, Eagle 5	Pansrede patruljekøretøjer
BUSLET og varevogne	Personvogne
Selvbeskyttelsesudstyr til luftfartøjer	Selvbeskyttelsesudstyr til luftfartøjer
Signalforstærkere (TVA)	Signalforstærkere til radioer
Special Operations Forces (SOF) materiel (FBC34)	Udstyr til specialstyrker
Supplerende anskaffelse af taktiske radioer	Taktiske radioer
THETIS-klassens kapacitetsvidereførelse	Teknologisk opgradering af inspektionsskibe
TMA radar erstatningsanskaffelse	Radaranlæg
Tunge mortersystemer (120 mm)	Tunge mortersystemer
Skibsbaserede helikoptere	Skibsbaserede helikoptere
WGS-jordstationer	WGS-jordstationer
MASTIFF III	Pansrede hjulkøretøjer
CWI	Belysningsradarer

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Forsvarsministeriet.