



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Maj 2025

Rigsrevisionens notat om
beretning om

Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023

Opfølgning i sagen om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023 (beretning nr. 10/2022)

29. april 2025

RN C105/25

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler i perioden 2018-2023, som blev indledt med en beretning i 2023. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Forsvarsministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorerne bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 21. april 2023.

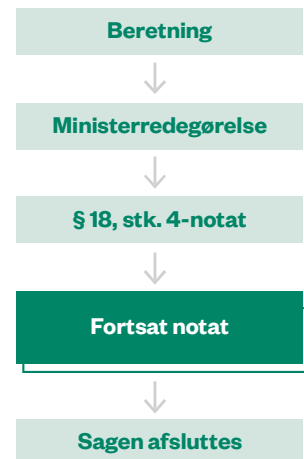
2. Beretningen handlede om Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler fra forsvarsforliget fra 2018 ("Aftale på forsvarsområdet 2018-2023"). Denne opfølgning tager udgangspunkt i Forsvarsministeriets økonomistyring af forligsmidler fra forsvarsforliget fra 2023 ("Aftale om dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033").

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det kritisabelt, at Forsvarsministeriet ikke havde tilrettelagt en økonomistyring, der havde gjort ministeriet i stand til at redegøre for, om forligsmidlerne var anvendt til at løse de opgaver og nå de mål og effektiviseringer, som var forudsat i forsvarsforliget.

Statsrevisorerne påtalte, at Forsvarsministeriet ikke havde levet op til grundlæggende og almindeligt udbredte principper for god statslig økonomistyring, der sikrer gennemsigtighed mellem bevillinger, resurseforbrug og faglig fremdrift i opgaveløsningen. Konsekvensen af den mangelfulde økonomistyring var ifølge Statsrevisorerne, at Folketingets og Forsvarsministeriets muligheder for at vurdere bevillingsbehovet og prioritere på et oplyst grundlag blev begrænset.

Set i lyset af at forsvarsområdet stod over for store bevillingsløft, indskærpede Statsrevisorerne, at Forsvarsministeriet snarest muligt burde styrke økonomistyringen. Det var i den forbindelse en skærpende omstændighed, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen i en årrække havde rejst kritik af økonomistyringen på forsvarsområdet, ligesom forligskredsen i flere forlig havde anført, at ministeriets økonomistyring skulle styrkes.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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



Konklusion

Rigsrevisionen konstaterer, at Forsvarsministeriet har nedsat et ekspertudvalg, der skal give ministeriet anbefalinger om faglig planlægning og økonomistyring. Ministeriet har også etableret en enhed i departementet, der skal føre tilsyn med og følge op på implementeringen af de politiske forlig på forsvarsområdet. Ministeriet har desuden indført et koncept, der skal give forligskredsen overblik over fremdriften i implementeringen af initiativerne.

Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Forsvarsministeriet har udarbejdet et koncept, der skal sikre bedre styring og gennemsigtighed mellem bevillinger, resurseforbrug og faglig fremdrift for de enkelte forligsinitiativer. Ministeriet er begyndt at anvende modellen, men da ingen af forligsinitiativerne er fuldt implementeret og derved har været igennem alle faser i modellen, er det for tidligt at vurdere, om konceptet til fulde lever op til sit formål. Ministeriet er desuden i gang - men endnu ikke færdige - med at udvikle en ny model for opfølgning på effektiviseringer.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Forsvarsministeriets opstilling af krav til styrelsernes implementeringsplaner, tidsplaner og vurderinger af risici for de konkrete initiativer i forsvarsforliget
- Forsvarsministeriets opfølgning på brug af forligsmidler
- Forsvarsministeriets styrkelse af opfølgningen på politisk aftalte effektiviseringsinitiativer.

II. Status på sagen

4. På baggrund af Statsrevisorernes bemærkninger og vores beretning har vi fulgt op på Forsvarsministeriets arbejde med at styrke forligs- og økonomistyringen i den nuværende forligsperiode, herunder arbejdet med at konkretisere og implementere initiativerne samt udvikle og anvende et nyt koncept for ministeriets egen forligsopfølgning og -rapportering.

Vi har i opfølgningen taget udgangspunkt i de seks initiativer, som forsvarsministeren i sin redegørelse til beretningen oplyste, at ministeriet ville indføre for at styrke forligs- og økonomistyringen:

Opfølgningspunkt	Status
1. Forsvarsministeriets nedsættelse af et ekspertudvalg, der skal understøtte udviklingen af den faglige planlægning og tværgående økonomiske styring.	Behandles og afsluttes i dette notat.
2. Forsvarsministeriets etablering af en central implementeringsenhed i departementet.	Behandles og afsluttes i dette notat.
3. Forsvarsministeriets opstilling af krav til styrelsernes implementeringsplaner, tidsplaner og vurderinger af risici for de konkrete initiativer i forsvarsforliget.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
4. Forsvarsministeriets opfølgning på brug af forligsmidler.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
5. Forsvarsministeriets styrkelse af opfølgningen på politisk aftalte effektiviseringsinitiativer.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
6. Forsvarsministeriets indførelse af et nyt koncept for forligsopfølgning og -rapportering.	Behandles og afsluttes i dette notat.

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

III. Forsvarsministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Forsvarsministeriets initiativer i forhold til opfølgningspunkterne.
6. Opfølgningen er baseret på en gennemgang af dokumenter fra Forsvarsministeriet.

Nedsættelse af et ekspertudvalg

Forsvarsministeriet har nedsat et ekspertudvalg, der skal give anbefalinger til ministeriets faglige planlægning og tværgående økonomiske styring. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

7. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at han ville nedsætte et ekspertudvalg. Udvalget skulle ifølge ministeren understøtte den faglige planlægning og tværgående økonomiske styring på ministerområdet.

Forsvarsministeriet nedsatte ”Ekspertudvalget for et veldrevet forsvar rustet til fremtiden” i december 2024. Ekspertudvalget, der skal afslutte sit arbejde primo 2026, skal komme med anbefalinger inden for følgende fire områder:

- teknologi og data
- tværgående økonomisk styring
- organisering og ledelsesstruktur
- mest muligt forsvar for pengene.

Etablering af en implementeringsenhed

Forsvarsministeriet har etableret en enhed i departementet, der skal sikre et stærkere tilsyn og en tættere opfølgning på fremdriften i implementeringen af initiativerne i forsvarsforliget. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

8. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren ville etablere en central implementeringsenhed i Forsvarsministeriets departement. Enheden skulle ifølge ministeren sikre et stærkere tilsyn og en tættere opfølgning på fremdriften i implementeringen af det kommende forsvarsforlig og anvendelsen af forligsmidler.

Vores opfølgning viser, at ministeriet har etableret en sådan enhed i Forsvarsministeriets departement. Ministeriet har etableret et særligt kontor for forligsstyring og -implementering, der betjener en komité med ministeriets koncernstyringsdirektør som overordnet ansvarlig. Herudover indgår viceforsvarschefen samt chefer og direktører for en række styrelser under ministeriet i komitéen.

Implementeringsenheden har udarbejdet og implementeret et nyt koncept for ministeriets styring af forligsinitiativer og har ansvaret for implementeringen af initiativerne og for tværgående samarbejde, politisk inddragelse og kommunikation om implementeringen.

Faser i implementeringen af initiativer

Med Forsvarsministeriets nye koncept for forligsstyring skal konkrete initiativer fra forsvarsforliget gennemgå fire faser, før de er fuldt implementeret:

1. Implementeringsplan.
2. Beslutningsgrundlag.
3. Implementering.
4. Realisering af effekt.

Krav om planer og vurderinger af risici for konkrete initiativer

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Forsvarsministeriet med et nyt koncept har stillet krav til, at styrelserne skal udarbejde planer og vurdere risici for initiativerne i forsvarsforliget. Da ingen af forligsinitiativerne endnu er fuldt implementeret og derved har været igennem alle faser i modellen, er det for tidligt for Rigsrevisionen at vurdere, om konceptet til fulde lever op til sit formål. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets opstilling af krav til styrelsernes implementeringsplaner, tidsplaner og vurderinger af risici for de konkrete initiativer i forsvarsforliget.

9. Statsrevisorerne hæftede sig ved, at implementeringen af en række af initiativerne i forsvarsforliget 2018-2023, der udgjorde mere end halvdelen af de samlede forligsmidler, var forsinket og udskudt til næste forligsperiode, fx opbygning af en ny 1. brigade og anskaffelse af missiler til fregatterne.

10. I sin redegørelse til beretningen oplyste forsvarsministeren, at Forsvarsministeriet ville stille krav om, at styrelserne for det kommende forsvarsforlig skulle udarbejde implementeringsplaner og tidsplaner samt foretage en vurdering af risici for de konkrete initiativer.

11. Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriets departement har stillet krav herom. Ministeriet har indført kravene som en del af det nye koncept for styringen af implementering af initiativer fra forlig på forsvarsområdet, jf. foregående afsnit. Konceptet omfatter indtil videre delaftalerne under det nuværende og foregående forsvarsforlig og "Aftale om et styrket cyberforsvar" (2018) og skal også omfatte ikke-afsluttede initiativer fra tidligere aftaler, fx Arktis-kapacitetspakke (2021).

Vores gennemgang viser også, at Forsvarsministeriet kan vælge at implementere initiativer uden at bruge det nye koncept, hvis departementet vurderer det nødvendigt i forhold til forudsætningskabende og tidskritiske hensyn samt beløbsstørrelse. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet dermed kan afvige fra at stille krav til styrelserne om, at de fx skal udarbejde vurderinger af risici og implementeringsplaner, hvis departementet finder det nødvendigt.

12. Forsvarsministeriet har endnu ikke fuldt ud implementeret nogen af de initiativer, som skal følge ministeriets nye koncept. Det er derfor for tidligt for Rigsrevisionen at vurdere, om ministeriets nye koncept vil bidrage til en bedre styring af hele forløbet fra beslutning om et initiativ til endelig implementering. Vi kan fx endnu ikke vurdere, om ministeriets koncept bidrager til, at initiativerne følger tidsplanen og ikke bliver forsinket og udskudt.

Opfølgning på brug af forligsmidler

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Forsvarsministeriet har etableret en flerårig budgettering for initiativerne i forsvarsforliget, og at ministeriet har stillet krav til styrelserne om at følge op på, hvordan forligsmidlerne er brugt. Da ingen af forligsinitiativerne er fuldt implementeret og derved har været igennem alle faser i modellen, er det for tidligt at vurdere, om modellen til fulde lever op til sit formål. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets opfølgning på brug af forligsmidler.

13. Statsrevisorerne påtalte, at Forsvarsministeriet ikke levede op til grundlæggende og almindeligt udbredte principper for god statslig økonomistyring, der sikrer gennemsigtighed mellem bevillinger, resurseforbrug og faglig fremdrift i opgaveløsningen.

Det fremgik af beretningen, at forligsmidlerne ikke var adskilt fra styrelsernes øvrige økonomi, og at der ikke var fulgt særskilt op på disse midler, bortset fra de midler, der var omfattet af aktstykker. Ministeriets styring af implementeringen af forliget understøttede derfor ikke, at der var gennemsigtighed i sammenhængen mellem den faglige fremdrift og forbruget af resurser i forbindelse med implementeringen.

14. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet ville opstille krav til styrelsernes registrering og opfølgning på forligsmidler. Ministeriet ville også indføre egentlig flerårsbudgettering af den faglige styring, og det skulle være forankret i departementets koncernøkonomi. Flerårsbudgetteringen skulle ifølge ministeriet være systemunderstøttet.

Flerårsbudgettering

Når en myndighed lægger et budget over flere år, kaldes det flerårsbudgettering. De fleste offentlige myndigheder lægger deres budget som et flerårsbudget.

15. Vores opfølgning viser, at Forsvarsministeriets økonomi nu er fordelt på en basisøkonomi og en forligsøkonomi. Ministeriet har etableret en flerårig budgettering for alle initiativer i forsvarsforliget, og den flerårige budgettering er understøttet af ministeriets regnskabssystem. Midlerne i budgetterne er fordelt på de ansvarlige myndigheder og på delelementer under hvert initiativ. Vores opfølgning viser også, at ministeriet har stillet krav til styrelserne om, at de skal registrere og følge op på, hvordan de har brugt forligsmidler.

Ministeriet har derfor tilrettelagt økonomistyringen med henblik på at følge resurseforbrug og den faglige fremdrift for hvert initiativ i forsvarsforliget.

16. Forsvarsministeriet er begyndt at bruge det nye koncept til at implementere initiativer i forsvarsforliget, og der findes derfor flerårige budgetter for forligsinitiativerne. Da ingen af initiativerne endnu er fuldt gennemført, er det for tidligt at vurdere, om der i alle faser af implementeringen af forligsinitiativerne vil være gennemsigthed mellem bevillinger, resurseforbrug og faglig fremdrift.

Opfølgningen på politisk aftalte effektiviseringsinitiativer

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Forsvarsministeriet har orienteret forligskredsen om den manglende realisering af effektiviseringer fra det tidligere forsvarsforlig. Vores opfølgning viser også, at ministeriet er i gang med at udvikle - men endnu ikke har færdiggjort - en ny model for, hvordan ministeriet skal følge op på effektiviseringsinitiativer fra det nuværende forsvarsforlig. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at styrke opfølgningen på politisk aftalte effektiviseringsinitiativer.

17. Det fremgik af beretningen, at Forsvarsministeriets økonomistyring ikke understøttede gennemsigthed i, om de forventede effektiviseringer indtil videre var opnået, og i hvilket omfang effektiviseringerne på daværende tidspunkt var realiseret, eller om de havde påvirket Forsvarets operative kapaciteter.

18. I sin redegørelse til beretningen oplyste forsvarsministeren, at ministeriet ville styrke opfølgningen på politisk aftalte effektiviseringsinitiativer. Opfølgningen skulle ifølge ministeren gøre ministeriet i stand til løbende at følge op på, om provenuer realiseres som tiltænkt. Ministeriet ville derudover orientere forsvarsforligskredsen om status på realiseringen af effektiviseringerne fra det tidligere forsvarsforlig, når alle effektiviseringsinitiativerne var opgjort ved udgangen af 2023.

19. Forsvarsministeren oplyste i september 2024 forligskredsen om, at ministeriet ikke havde realiseret de effektiviseringer, som ministeriet skulle på baggrund af forsvarsforliget. Ministeriet skulle finde varige effektiviseringer for i alt 931 mio. kr., men har realiseret effektiviseringer for 546 mio. kr.

Forsvarsministeriet oplyser i forbindelse med denne opfølgning, at et konsulenthus er i gang med at udarbejde en analyse for ministeriet. Analysen skal vise, hvor ministeriet kan finde nye effektiviseringer for 1 mia. kr. i 2026 og 1,9 mia. kr. årligt fra 2027 og frem til 2033, som det er forudsat i forsvarsforliget. Analysen er ifølge ministeriet færdig ved udgangen af april 2025.

Ministeriet oplyser også, at konsulenthuset skal udarbejde et nyt koncept for, hvordan ministeriet følger op på, om effektiviseringerne bliver realiseret. Konceptet er ifølge ministeriet færdigt ved udgangen af september 2025.

Ministeriet forventer dermed at have styrket opfølgningen på effektiviseringer, inden ministeriet skal iværksætte nye effektiviseringer og følge op fra 2026 og frem.

Nyt koncept for forligsopfølgning og -rapportering

Forsvarsministeriet har indført et nyt koncept for forligsopfølgning og -rapportering, hvor ministeriet løbende orienterer forligskredsen om status på implementeringen af initiativerne i forsvarsforliget. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

20. Statsrevisorerne påtalte, at konsekvensen af Forsvarsministeriets mangelfulde økonomistyring var, at Folketingets og Forsvarsministeriets muligheder for at vurdere bevillingsbehovet og prioritere på et oplyst grundlag begrænses.

21. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsvarsministeriet ville udvikle et nyt koncept for forligsopfølgning og -rapportering, der skulle sikre partierne bag forsvarsforliget et systematisk overblik over fremdriften i implementeringen af de politisk besluttede initiativer.

22. Vores opfølgning viser, at Forsvarsministeriet har indført et nyt koncept for orientering af forligskredsen. Med det nye koncept orienterer ministeriet forligskredsen en gang hvert halve år om status på implementeringen af alle initiativer i forsvarsforliget. En gang hvert kvartal orienterer ministeriet forligskredsen om status på de væsentligste initiativer. Ministeriet oplyser, at forligskredsen er med til at bestemme, hvilke initiativer der er de væsentligste. Forligskredsen blev ifølge ministeriet første gang orienteret om den samlede forligsimplicitering i september 2024.

Ministeriet oplyser desuden, at ministeriet vil orientere forligskredsen løbende, hvis der opstår væsentlige forsinkelser eller ændringer som nye operative behov eller fordyrelser.

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

24. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Stats- revisorernes mødebehandling og minister- redegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennem- gang ved Stats- revisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs- spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Forsvarsministe- riets økonomi- styring af forligs- midler i perioden 2018-2023 (nr. 10/2022) 16-01-2023 Minister- redegørelse: Forsvars- ministeren: 17-04-2023	Finansudvalget: 19-01-2023	Finansudvalget og Forsvarsudvalget: 04-05-2023	Forsvars- ministeren: 19-01-2023 (57) 19-01-2023 (58) 20-01-2023 (59) 20-01-2023 (60) 20-01-2023 (61) 20-01-2023 (62) 22-02-2023 (30) 27-02-2023 (32) 27-02-2023 (33) 23-03-2023 (151)	Forsvarsudvalget: 22-02-2023 Finansudvalget: 23-02-2023	Forsvars- ministeren: 13-03-2023	