

*Udvidet notat (nr. 4) til statsrevisorerne*  
*om*  
*forsvarets DeMars-projekt*

***I. Indledning***

1. Ved Akt 140 25/2 1998 fik forsvarsministeren Finansudvalgets tilslutning til at omlægge forsvarets interne økonomistyring fra udgiftsstyring til styring efter totalomkostningsprincippet som supplement til bevillingsstyringen. Til at understøtte implementeringen af det nye styringsprincip anskaffede Forsvarsministeriet et virksomhedsstyringssystem benævnt Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem (DeMars) til styring og forvaltning af økonomi, materiel, personel samt organisationsstruktur og ledelsesinformation for hele ministerområdet. Anskaffelse og drift af DeMars i implementeringsperioden blev i aktstykket anslået til ca. 700 mio. kr., forbrug af interne ressourcer til ca. 170 mio. kr. og udgifter til drift af eksisterende systemer i implementeringsperioden til ca. 130 mio. kr., jf. i øvrigt tabel 1 nedenfor.

Finansudvalget anmodede ved tiltrædelsen af Akt 140 25/2 1998 forsvarsministeren om at udarbejde halvårslige statusrapporteringer med henblik på løbende at redegøre for udviklingen i projektet. Finansudvalget er således blevet orienteret om budgetændringer for projektet ved forsvarsministerens 5. statusrapport i november 2000 og 7. statusrapport i november 2001. Forsvarsministeren har afgivet yderligere 3 rapporter til Finansudvalget, senest i maj 2003, som ikke indeholder budgetændringer i forhold til 7. statusrapport.

2. Jeg har i den forløbne periode afgivet 3 notater om DeMars-projektet. I mit notat af 16. april 1999 om forswarets DeMars-projekt blev der redegjort for etableringen og de økonomiske rammer for projektet. I mit 2. notat af 15. november 2000 om DeMars blev der redegjort for status vedrørende implementering, herunder funktionaliteten på brugerniveau, og økonomi for projektet. I mit 3. notat af 7. december 2001 blev der redegjort for projektets organisering og styring samt den budgetjustering, der blev meddelt Finansudvalget i 7. statusrapport af november 2001, herunder årsagerne til forventet merforbrug og forsinkelser. I notatet anførtes, at udviklingen i projektet, herunder omlægningen af økonomistyringen, fortsat vil blive fulgt, og at statsrevisorerne vil blive orienteret herom.

På denne baggrund afgiver jeg 4. notat om DeMars-projektet. Formålet har været at undersøge status for projektets økonomi pr. 31. december 2002, og i den forbindelse redegøres for

- projektets ressourceforbrug, herunder forbruget af interne ressourcer og ekstern konsulentbistand,
- DeMars-relaterede projekter i relation til aktstykkegrundlaget og i relation til EU's udbudsregler,
- leveringsforsinkelser mv. og kontraktens bestemmelser herom,
- de foretagne ændringer i det anskaffede standardssystem og
- kommunikationen med NATO's systemer, særligt vedrørende materielområdet.

Undersøgelsen er gennemført ved interview med relevante personer i Forsvarskommandoen og i Forsvarsministeriet, ved besøg hos underliggende myndigheder samt ved gennemgang af dokumenter og elektroniske oversigter. Rigsrevisionen har herudover gennemgået Forsvarskommandoens IT-budget og -regnskab, herunder budget og regnskab for DeMars-projektet. Der er dog ikke foretaget substansrevision.

Alle budget- og regnskabstal er – på linje med aktstykket om DeMars – angivet i 1997-prisniveau.

3. Rigsrevisionen har som nævnt ovenfor tidligere foreløbigt vurderet brugerfunktionaliteten. Da alle funktionaliteter endnu ikke er igangsat, og da en del af funktionerne kun har været anvendt i en begrænset periode, vil en fornyet revisionsmæssig vurdering, herunder en vurdering af systemets samlede styringsmæssige effekter, først kunne påbegyndes i 2004.

Rigsrevisionen har ikke i dette notat vurderet Forsvarsministeriets beslutningsgrundlag for besparelser på lønområdet eller problemerne med at sikre overholdelse af den økonomiske ramme for forsvarsforliget. Disse spørgsmål indgår i den beretning, som Rigsrevisionen har igangsat på baggrund af anmodningen på statsrevisorernes møde den 15. januar 2003, jf. mit notat til statsrevisorerne af 18. marts herom.

## II. Projektets ressourceforbrug

### A. Aktstykkerelaterede udgiftsposter

4. I tabel 1 vises en oversigt over *aktstykkerelaterede udgiftsposter* – dvs. udgifter, som Forsvarskommandoen henfører til aktstykket.

**Tabel 1. DeMars-hovedtal. Aktstykke, ændret budget efteråret 2001, nuværende budget samt regnskab ultimo 2002 for aktstykkerelaterede udgiftsposter, 1997-prisniveau<sup>1)</sup>**

|  | Aktstykke nr. 140 <sup>2)</sup> | Ændret budget ved 7. statusrapport | Nuværende forventning | Regnskab ultimo 2002 |
|--|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| ----- Mio. kr. -----                               |                                 |                                    |                       |                      |
| Anskaffelse .....                                  | 576 <sup>3)</sup>               | 593                                | 584                   | 550                  |
| Drift .....  | 117                             | 135                                | 128                   | 95                   |
| <b>I alt</b> .....                                 | <b>693</b>                      | <b>727</b>                         | <b>712</b>            | <b>645</b>           |
| Interne ressourcer <sup>4)</sup> .....             | 170                             | 220                                | 248                   | 230                  |
| Drift af eksisterende systemer <sup>5)</sup> ..... | 130                             | 170                                | 168                   | 165                  |
| <b>I alt</b> .....                                 | <b>993</b>                      | <b>1.117</b>                       | <b>1.128</b>          | <b>1.040</b>         |

1) Ekskl. kompensation på 2 mio. kr. til øvrige tilbudsgivere.  
 2) Ca. beløb.  
 3) Beløbet er reduceret med 10 mio. kr. i forhold til aktstykket som følge af, at opgradering og en række andre opgaver i forbindelse med den første budgetændring i november 2000 blev udtaget af aktstykkegrundlaget med de dertil budgetterede beløb og placeret som vedligeholdelsesopgaver efter projektperioden.  
 4) Egne ressourcer samt ekstern konsulentbistand.  
 5) Ekskl. udgifter til drift af eksisterende systemer ved underliggende myndigheder.

Tabellen viser, at man på tidspunktet for aktstykket anslog, at udgifterne til projektet ville andrage i alt 993 mio. kr. Ved den seneste budgetændring, der blev meddelt Fi-

nansudvalget ved 7. statusrapportering i november 2001, blev udgifterne anslået til 1.117 mio. kr.

I forbindelse med den undersøgelse, Rigsrevisionen netop har foretaget, forventede Forsvarskommandoen, at den samlede udgift til den aktstykkerelaterede del af projektet ville blive 1.128 mio. kr., hvoraf 1.040 mio. kr. var afholdt pr. ultimo 2002.

5. Der forventes således et merforbrug på 11 mio. kr. i forhold til den seneste budgetrevision. Det forventede merforbrug er hovedsagelig sammensat af en forventet besparelse på udgifterne til anskaffelse og drift på 15 mio. kr. samt et forventet merforbrug på 28 mio. kr. til interne ressourcer.

Nedjusteringen på de 15. mio. kr. skyldes ifølge Forsvarskommandoen især en reduktion af leverandørens konsulenttimepriser, en generelt større anvendelse af standardprogrammelle end forventet samt reducerede priser for driften af DeMars.

Forøgelsen af udgifter til forbrug af interne ressourcer, herunder ekstern konsulentbistand på 28 mio. kr. er en følge af delvis erstatning af eget personel med ekstern konsulentbistand. Det bemærkes i denne forbindelse, at anvendelse af ekstern konsulentbistand ifølge Forsvarsministeriet primært er begrundet i manglende relevant faglig kompetence i forsvaret og manglende muligheder for fastholdelse af personale med den nødvendige uddannelse og stillingsmæssige baggrund. Manglende anvendelse af ekstern konsulentbistand under disse omstændigheder ville ifølge Forsvarskommandoen have medført alvorlige risici for implementeringen af DeMars, herunder forlængelse af implementeringstiden, forøgelse af projektudgifterne samt forringet kvalitet af løsningen.

6. Ved ændringen af budgettet for DeMars i november 2001 justerede Forsvarskommandoen det forventede merforbrug af interne ressourcer, herunder ekstern konsulentbistand med 50 mio. kr. i forhold til det i aktstykket anførte, jf. tabel 1. I mit notat nr. 3 om forsvarets DeMars-projekt oplyste jeg, at der herudover – for 2001 – kunne forventes et merforbrug på 17 mio. kr., men at Forsvarskommandoen havde iværksat initiativer til at neutralisere dette merforbrug i forhold til budgetændringen ved projektets afslutning.

Jeg må konstatere, at Forsvarskommandoens initiativer til at neutralisere merforbruget ikke har haft den fornødne effekt, idet regnskabet ultimo 2002 udviser et merforbrug af interne ressourcer i forhold til budgetændringen på 10 mio. kr.

Jeg noterer mig, at der, hvad angår forbruget af interne ressourcer, er tale om større udgifter end forventet som følge af erstatningen af egne ressourcer med ekstern konsulentbistand. Jeg er imidlertid enig med Forsvarskommandoen i, at manglende anvendelse af ekstern konsulentbistand sandsynligvis ville have medført alvorlige risici ved implementeringen af DeMars.

7. Sammenfattende forventer Forsvarskommandoen, at de aktstykkerelaterede udgifter bliver 11 mio. kr. højere end forudsat ved den seneste budgetændring, som Finansudvalget blev orienteret om i november 2001. Merudgiften i forhold til budgetændringen skyldes et merforbrug af interne ressourcer, som dog delvist modsvares af et mindreforbrug på anskaffelse og drift af DeMars samt drift af eksisterende systemer i implementeringsperioden.

Forsvarsministeriet har i denne forbindelse oplyst, at der er iværksat konkrete tiltag, der i den resterende del af projektperioden vil neutralisere merforbruget i forhold til 7. halvårsrapport til Finansudvalget.

I forhold til det oprindelige aktstykke er der tale om et samlet merforbrug på 135 mio. kr., heraf 19 mio. kr. til anskaffelse og drift af DeMars, 78 mio. kr. til forbrug af interne ressourcer og 38 mio. kr. til drift af eksisterende systemer i implementeringsperioden, jf. tabel 1.

### ***B. DeMars-relaterede udgiftsposter***

8. En række *DeMars-relaterede udgiftsposter* henfører Forsvarskommandoen ikke til aktstykket, men til det generelle IT-budget. Det drejer sig dels om udgifter til brugerudstyr, visse former for ekstern konsulentbistand og vedligeholdelsesaftaler, dels om udgifter til en række særskilte projekter, som anvender samme tekniske platform som DeMars. Disse projekter omtales nærmere under kap. III.

Budgetgennemgangen har vist, at Forsvarskommandoen forventer udgifter til brugerudstyr, konsulentbistand og vedligeholdelsesaftaler på 124 mio. kr. eller 17 mio. kr. mindre end anslået ved den seneste budgetgennemgang i 2001, jf. mit notat nr. 3 om forsvarets DeMars-projekt. Beløbet er inkl. en række besparelsesforslag, som er

udarbejdet til forsvarrets informatikplan for årene 2003 og 2004. Regnskabsgennemgangen har vist, at udgifterne til disse opgaver ultimo 2002 udgjorde 76 mio. kr.

Forsvarsministeriet har oplyst, at begrundelsen for at henføre disse udgifter til det generelle IT-budget er, at Forsvarets Informatiktjeneste som led i sin almindelige virksomhed yder IT-faglig bistand til projektet, at disse ydelser betragtes som en generel driftsmæssig ydelse, der budgetteres og regnskabsaflægges under budgetområdet "Øvrig drift", og at det samme gør sig gældende for udgifter til brugerudstyr, modifikationer samt konverteringer og interface.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det naturligt, at der i et langstrakt projektforsløb som DeMars-projektet vil komme nødvendige ændringer og heraf følgende udgifter, som ikke har kunnet forudses ved aktstykkets udarbejdelse.

Uanset om udgifterne er direkte henførbare til aktstykket, er det min opfattelse, at det vil være mest oplysende over for Finansudvalget, at forsvarsministeren også medtager de udgifter, som er en naturlig og nødvendig følge af DeMars-projektet i de halvårslige rapporteringer til Finansudvalget.

### ***C. Generelt vedrørende regnskabsgennemgangen***

9. Rigsrevisionen har med henblik på en vurdering af afgrænsningen af DeMars-relaterede poster stikprøvevis gennemgået de samlede centrale udgifter til IT i Forsvarskommandoen. Gennemgangen viste, at Forsvarskommandoen har tilrettelagt regnskabsmæssige procedurer, der sikrer en konsistent sondring mellem aktstykkerelaterede, DeMars-relaterede og øvrige udgifter til IT.

### ***III. DeMars-relaterede projekter i relation til aktstykkegrundlaget***

10. Under det flerårige implementeringsforløb for DeMars har det vist sig, at en række projekter, som ikke umiddelbart var omfattet af DeMars-projektet, med fordel kunne anvende samme tekniske platform som DeMars. Ifølge Forsvarskommandoen drejer det sig p.t. om 19 projekter, herunder opgradering af DeMars. Udgifterne hertil er – for 17 projekters vedkommende – af Forsvarskommandoen henført til det generelle IT-budget. 2 projekter betales helt eller delvist af andre myndigheder under Forsvarsministeriet.

Projekterne har været omtalt i en række avisartikler.

11. Opgradering, som er ét af de 19 projekter med relation til DeMars, og som finansieres via Forsvarskommandoens generelle IT-budget, blev oprindeligt – og i en simple form end den nu planlagte – udtaget af aktstykkegrundlaget med ca. 5 mio. kr. i forbindelse med den første budgetændring i november 2000 og placeret som en vedligeholdelsesopgave efter projektperioden. En (mere avanceret) opgradering forventes imidlertid nu gennemført inden for projektperioden, men senere end oprindelig forudsat. Dette skyldes ifølge Forsvarskommandoen, at der medio 2003 ikke længere ydes service for den nuværende version af DeMars (SAP R/3 4,0b), og at det er nødvendigt at udnytte den bestående viden i projektgruppe DeMars for at sikre et optimalt forløb af opgraderingen. Udgifterne til opgraderingen ventes nu at udgøre skønsmæssigt 40 mio. kr. Dette skyldes ifølge Forsvarskommandoen, dels at der er tale om en mere avanceret opgradering, dels at opgraderingen som følge af den senere tidsmæssige placering omfatter flere systemversioner og flere specialudviklede dele end oprindelig forudsat.

12. For så vidt angår de øvrige 18 projekter med relation til DeMars til en samlet udgift på ca. 72 mio. kr. er der efter Rigsrevisionens opfattelse generelt set tale om nye projekter eller ændrede projekter som følge af udefra kommende krav, ændrede teknologiske forudsætninger eller ændringsbehov som følge af den opnåede erfaring med systemet.

Forsvarsministeriet har om DeMars-projektets afgrænsning i forhold til aktstykket anført, at der ikke var tale om et normalt IT-projekt med en relativ høj grad af forudseenhed, men derimod om et IT-projekt, der implementeres i tæt samspil med udvikling af nye forretningsmæssige styringsprincipper. Problemerne vedrørende afgrænsning var aktuelt ikke at få alle tænkelige funktionaliteter med fra en begyndelse, men snarere at begrænse projektet til det, som var umiddelbart nødvendigt for at understøtte omlægningen af Forsvarsministeriets interne økonomistyring, også med det formål at gøre projektet håndterbart. Omfanget af initialprojektet blev detaljeret fastlagt i entreprisekontrakten, men projektet blev alligevel så stort, at projektet ud fra en overordnet risikovurdering i aktstykket blev betegnet som ”et projekt med en vis risiko”. Senere tilkomne projekter er ifølge Forsvarsministeriet ikke omfattet af aktstykkets specifikke indhold, men skal ses i lyset af et løbende behov for udvikling af det oprindelige aktstykkeprojekt.

Jeg finder det som nævnt naturligt, at der i et langstrakt projektføreløb som DeMars-projektet forekommer ændringer og udgifter, som ikke har kunnet forudses ved aktstykkets udarbejdelse. Samtidig er det min opfattelse, at det vil være mest oplysende over for Finansudvalget, at forsvarsministeren i de halvårslige rapporteringer til Finansudvalget også medtager oplysninger om status og udvikling for disse projekter, som er en nødvendig udvikling af DeMars-projektet.

Jeg finder det i denne forbindelse tilfredsstillende, at der i de seneste rapporteringer til Finansudvalget blev orienteret om disse projekter.

#### ***IV. DeMars-relaterede projekter i relation til EU's udbudsregler***

13. I 1997 blev DeMars-projektet udbudt efter EU's tjenesteydelsesdirektiv som et integreret, koncernfælles administrativt virksomhedssystem, der skulle dække struktur-, økonomi-, materiel- og personelforvaltning samt tilhørende ledelsesinformation inden for Forsvarsministeriets myndighedsområde.

Udbudsbetingelserne rummede en behovsopgørelse for kerneleverancen (projektledelse, hardware og software for hele projektperioden plus opsætning for de 3 første systemversioner), hvor man ønskede en fastprisaftale, samt en behovsopgørelse for en række optionelle ydelser vedrørende opsætning for de sidste 2 systemversioner med mindre stramme krav til en prisaftale. Der var herudover en opfordring til at give tilbud på relevante optioner. Udbudsmaterialet indeholdt endvidere et udkast til entreprisekontrakt, hvori det var forudsat, at der skulle etableres en fast procedure for ændringsstyring af kontrakten med henblik på at håndtere ideer, problemer, spørgsmål, ændringer og forslag til projektet, bl.a. som følge af ændringer i forudsætninger, nye teknologiske muligheder mv. Endelig fremgik det, at tildelingen ville ske efter kriteriet økonomisk mest fordelagtigt.

Udbudsmaterialet forekommer således at tilgodese de overordnede krav om gennemsigtighed og ligestilling i EU's udbudsregler, for så vidt angår den beskrevne ændringsstyringsmekanisme.

14. Konstruktionen med ændringsstyring i entreprisekontrakten blev etableret med bistand fra Kammeradvokaten, der i et notat fra juni 1997 har vurderet, at udkastet til entreprisekontrakt ud fra en udbudsretlig synsvinkel ikke indeholder bestemmelser, der i sig selv er ulovlige.



Forsvarskommandoen har oplyst, at ændringsstyringsmekanismen implicit forudsatte følgende udbudstekniske begrænsninger, der dog først blev udformet skriftligt i januar 2003:

- De behandlede ændringer skal kunne henføres til udbudets overordnede opgaveomfang, integrationsansvar, garantiforpligtelse mv. og dermed entreprisekontraktens udbudte slutgenstand.
- De behandlede ændringer skal kunne prissættes på grundlag af de i entreprisekontrakten indeholdte optioner, enhedspriser mv.
- De behandlede ændringer skal stå i et rimeligt økonomisk forhold til entreprisekontraktens kerneleverance.
- Anvendelsen af ændringsstyringsmekanismen kan kun ske inden for entreprisekontraktens gyldighedsperiode.

Kammeradvokaten har i et notat fra januar 2003 verificeret, at såfremt en konkret ændring holder sig inden for ovennævnte begrænsninger, vil EU's udbudsregler som udgangspunkt være overholdt. Dog anfører Kammeradvokaten, at han ikke kan udelukke, at der ved visse særlige ændringstyper kan være enkelte yderligere betingelser, der skal være opfyldt, førend de udbudsretlige regler kan anses for overholdt. Kammeradvokaten anfører i den forbindelse, at en ændring eksempelvis næppe må være i direkte modstrid med den oprindelige udbudsbekendtgørelse, hvilket Kammeradvokaten formoder kun yderst sjældent vil være tilfældet.

15. Forsvarskommandoen har vurderet, at ovennævnte betingelser for anvendelse af bestemmelserne om ændringsstyring er opfyldt for hvert enkelt af 13 af de 19 projekter, der er omtalt i kap. III. Det forventes, at der vil blive indgået aftaler med hovedleverandøren for i alt ca. 82 mio. kr. Disse aftaler har således ikke været i selvstændigt EU-udbud, men er eller forventes indgået som ændringer til entreprisekontrakten. Til gennemførelse af de 13 projekter forventes der herudover anvendt ca. 23 mio. kr. til konsulentytelser fra forskellige konsulentfirmaer. Alle hidtidige aftaler om konsulentytelser er indgået i henhold til rammekontrakter, der blev indgået efter

EU-udbud i henholdsvis 1998 og 2002 – en konstruktion, der svarer til den, der anvendes i SKI-aftalerne, og som er godkendt af EU-kommissionen.

I de resterende 6 projekter til en forventet samlet udgift på ca. 7 mio. kr. er hovedleverandøren ikke indblandet. Den budgetterede udgift vedrører aftaler om konsulenttydelser, der er eller forventes indgået i henhold til ovennævnte rammekontrakter.

16. Jeg kan konstatere, at Forsvarskommandoen har søgt juridisk rådgivning i forbindelse med udbud og indgåelse af entreprisekontrakten i 1998, herunder ved udformningen af ændringsstyringsmekanismen, og at man i forbindelse med indgåelse af rammekontrakter og efterfølgende træk på disse kontrakter har fulgt principper, der hidtil har været anerkendt af EU-kommissionen.

Rigsrevisionen har med udgangspunkt i den af Kammeradvokaten godkendte konstruktion foretaget en overordnet gennemgang af 3 udvalgte tillægskontrakter vedrørende 3 projekter med henblik på at vurdere, om de er i overensstemmelse med de i pkt. 14 anførte retningslinjer.

Rigsrevisionens overordnede gennemgang har vist, at de 3 gennemgåede tillægskontrakter er gennemført i overensstemmelse med retningslinjerne. Processen kunne imidlertid være bedre dokumenteret.

Det skal tilføjes, at det ikke tilkommer Rigsrevisionen at afgøre, hvorvidt selve modellen og den konkrete anvendelse heraf på tillægskontrakter er i overensstemmelse med EU's udbudsregler. Der er således ikke sket en udtømmende juridisk vurdering i forbindelse med Rigsrevisionens revisionsmæssige gennemgang.

Jeg har på ovennævnte baggrund ikke fundet anledning til yderligere undersøgelser af de udbudsretlige spørgsmål.

#### ***V. Leveringsforsinkelser mv. og kontraktens bestemmelser herom***

17. Leverandøren har leveret version 2 ultimo maj 2001 eller 8 uger for sent. Selve idriftsættelsen fandt som planlagt sted pr. 1. januar 2002 med undtagelse af materieldelen, som blev idriftsat medio maj 2002 eller 4½ måned for sent.

Version 3A blev – bortset fra indtægtsprocessen – leveret ultimo april 2002 eller 4 uger for sent, mens indtægtsprocessen blev overdraget ultimo januar 2003, idet der dog stadig arbejdes med udbedring af fejl i et interface. Version 3A blev som planlagt idriftsat 1. januar 2003 med undtagelse af arbejdstidsadministration, som først

idriftsættes primo april 2003 eller 3 måneder for sent, samt med undtagelse af indtægtsprocessen, som først idriftsættes medio juni 2003 eller godt 5 måneder for sent.

Forsvarsministeriet har oplyst, at forsinkelserne i øvrigt ikke har væsentlige brugermæssige konsekvenser, idet hidtidige systemer og procedurer anvendes indtil ibrugtagning af nye funktionaliteter.

18. Kontrakten indeholder bestemmelser om bod ved forsinkelse og manglende driftseffektivitet, såfremt disse mangler kan tilskrives leverandøren.

Forsvarskommandoen har efter en konkret gennemgang af de enkelte forsinkelser vurderet, at leverandøren ikke kan pålægges et entydigt ansvar for forsinkelserne. Efter forhandling har leverandøren ydet compensation i form af et antal vederlagsfri konsulenttimer. Forsvarskommandoen har derfor ikke bragt kontraktbestemmelsen om bod i anvendelse.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der ikke i øvrigt har været konstateret forsinkelser, der kunne give anledning til at overveje anvendelse af kontraktens bestemmelser om bod.

19. Jeg finder Forsvarskommandoens og projektledelsens håndtering af de konkrete tilfælde af leveringsforsinkelse tilfredsstillende.

## ***VI. De foretagne ændringer***

20. DeMars er edb-teknisk baseret på SAP R/3, som er et modulært opbygget system, som ved implementeringen tilpasses den enkelte kundes behov. Implementeringen af et SAP-system vil derfor altid kræve mange valg og tilpasninger. Det er derfor vigtigt, at kunden har procedurer til en effektiv styring af processen.

Forsvarskommandoen har valgt at bruge begrebet ændringsanmodning meget bredt. Herved er opnået en ensartet og effektiv procedure til styring af alle tilpasninger, anmodninger, forslag og forespørgsler i såvel implementeringsprocessen som i den driftsmæssige vedligeholdelse.

Rigsrevisionen har gennemgået Forsvarskommandoens oversigt over de ændringsanmodninger, som er gennemført i forbindelse med leveringen af DeMars. Som følge af den brede anvendelse af begrebet ændringsanmodning vedrører mange anmodninger mindre forhold, tidsmæssige ændringer m.m. De ændringsanmodninger, som ved-

rører selve opsætningen af SAP R/3, omfatter i Forsvarskommandoens oversigter til og med 31. januar 2003 i alt 254 ændringsanmodninger. Heraf vedrører ca. 1/3 materielområdet og ca. 1/3 personelområdet. Resten er fordelt på mindre områder. For begge de nævnte områders vedkommende vedrører hovedparten af ændringsanmodningerne tilpasninger af rapporter og informationer, mens kun en mindre del (44 anmodninger) vedrører funktionalitetsændringer.

Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarskommandoen med de etablerede procedurer har det nødvendige overblik og den nødvendige styring af processen.

### ***VII. Kommunikationen med NATO's systemer, særligt vedrørende materielområdet***

21. DeMars vedrører alene administrative opgaver inden for forsvaret, hvorfor DeMars kun har behov for kommunikation med NATO's systemer i relation til varenumre og varebestilling på materielområdet.

Rigsrevisionen har gennemgået, hvorledes kommunikationen med NATO er integreret i DeMars-projektet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at denne integrering giver DeMars-brugerne de oplysninger og den kommunikation med NATO's systemer, som de har behov for til bestridelse af deres funktioner.

### ***VIII. Afslutning***

22. Gennemgangen af Forsvarskommandoens budget og regnskab vedrørende DeMars har vist, at Forsvarskommandoen nu forventer, at *de aktstykkerelaterede udgifter* vil udgøre 712 mio. kr. til anskaffelse og drift af DeMars, 248 mio. kr. til forbrug af interne ressourcer og 168 mio. kr. til drift af eksisterende systemer i implementeringsperioden. Det er samlet set 11 mio. kr. mere end forventet i forsvarsministerens 7. statusrapport fra november 2001 til Finansudvalget. Statusrapporten er nævnt i mit notat nr. 3 af 7. december 2001 om forsvarets DeMars-projekt.

Forsvarsministeriet har oplyst, at der er iværksat konkrete tiltag, der i den resterende del af projektperioden vil neutralisere merforbruget i forhold til 7. halvårsrapport til Finansudvalget.

Jeg har noteret mig, at der, hvad angår forbruget af interne ressourcer, er tale om større udgifter end forventet som følge af erstatningen af egne ressourcer med eksternt konsulentbistand. Jeg er imidlertid enig med Forsvarskommandoen i, at mang-

lende anvendelse af ekstern konsulentbistand sandsynligvis ville have medført alvorlige risici ved implementeringen af DeMars.

23. En række *DeMars-relaterede udgifter* er ikke medtaget som aktstykkeudgifter. Det drejer sig for det første om udgifter til brugerudstyr, visse former for ekstern konsulentbistand samt vedligeholdelsesaftaler, som Forsvarskommandoen henfører til sit generelle IT-budget, og som forventes at udgøre 124 mio. kr. eller 17 mio. kr. mindre end anført ved den seneste budgetgennemgang, jf. mit notat nr. 3 om forsvarets DeMars-projekt.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det naturligt, at der i et langstrakt projektførløb som DeMars-projektet vil komme nødvendige ændringer og heraf følgende udgifter, som ikke har kunnet forudses ved aktstykkets udarbejdelse.

Uanset om udgifterne er direkte henførbare til aktstykket, er det min opfattelse, at det vil være mest oplysende over for Finansudvalget, at forsvarsministeren også medtager de udgifter, som er en naturlig og nødvendig følge af DeMars-projektet i de halvårlige rapporteringer til Finansudvalget.

24. Det drejer sig for det andet om udgifter på ca. 112 mio. kr. til 19 projekter i relation til aktstykkegrundlaget, hvor udgifterne henføres til Forsvarskommandoens generelle IT-budget/andre myndigheders IT-budgetter.

Projekterne er ifølge Forsvarsministeriet ikke omfattet af aktstykkets specifikke indhold, men skal ses i lyset af et løbende behov for udvikling af det oprindelige aktstykkeprojekt.

Jeg finder det tilfredsstillende, at der i de seneste rapporteringer til Finansudvalget blev orienteret om disse projekter.

25. *I relation til EU's udbudsregler* finder jeg det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet søger uvildig rådgivning vedrørende konkret anvendelse af de ofte komplicerede regler om udbud i forbindelse med offentlige indkøb af tjenesteydelser.

Jeg finder imidlertid, at Forsvarskommandoen kunne have dokumenteret processen vedrørende retningslinjerne for anvendelse af ændringsstyringsmekanismen bedre.

26. Hvad angår *de konkrete tilfælde af leveringsforsinkelse* finder jeg Forsvarskommandoens og projektledelsens håndtering af disse tilfredsstillende.

27. Vedrørende *de foretagne ændringer* er det Rigsrevisionens vurdering, at Forsvarskommandoen med de etablerede procedurer har det nødvendige overblik og den nødvendige styring af processen.

28. Det er min opfattelse, at DeMars' *kommunikation med NATO's systemer* opfylder brugernes behov.

29. Jeg finder, at den økonomiske styring af projektet er tilfredsstillende, og at udnyttelsen af nye muligheder og imødekommelse af væsentlige ændringsanmodninger er sket velovervejet og med tanke for projektet som helhed.

Det er generelt min opfattelse, at et så stort, kompliceret teknisk/organisatorisk og langvarigt projektforsløb som DeMars kan være vanskeligt at gennemføre uden ændringer, hvis man ikke skal stå over for vanskeligheder med implementeringen af projektet og/eller med et forældet projekt ved dets afslutning. Set i lyset heraf finder jeg det tilfredsstillende, at Forsvarskommandoen i forhold til den seneste budgetændring i november 2001 forventer et marginalt merforbrug for de aktstykkerelaterede udgifter.

Jeg finder, at der vil være behov for en større undersøgelse af DeMars-systemets funktionaliteter og systemets samlede styringsmæssige effekter. Det er min vurdering, at en sådan revisionsmæssig undersøgelse vil kunne påbegyndes i 2004.

Henrik Otbo