

Skriftlig evaluering af beretninger fra 2017

DATO: 5. januar 2018

EVALUATOR: Torben M. Andersen

Beretning: *Energispareordningen 23/2016*

Beretningen er udarbejdet på anmodning af Statsrevisorerne og omfatter en undersøgelse af, hvordan Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har sikret, at energispareordningen fremmer realiseringen af omkostningseffektive energibesparelser. På basis af konkrete problemstillinger og spørgsmål rejst af Statsrevisorerne rejser undersøgelsen hovedspørgsmålene, hvorvidt

- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler?
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at energiselskaberne realiserer energibesparelser til færrest mulige omkostninger?

I undersøgelsen indgår Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, herunder Energistyrelsen og Energitilsynet. Undersøgelsen omhandler den seneste aftaleperiode fra 2012 og frem inkl. forarbejdet til energispareaftalen i 2012. Tidligere aftaleperioder er ikke undersøgt, da de er baseret på et andet aftalegrundlag og et lavere energisparemål. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale vedrørende energispareordningen, herunder regel- og aftalegrundlaget, eksterne evalueringer, stikprøvekontroller, brancheforeningernes årlige indberetninger samt notater og mødereferater. Der er desuden holdt møder med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets departement, Energistyrelsen, Energitilsynet og en række centrale aktører på området, jf. rapporten bilag 2 vedr. den metodiske tilgang.

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Beretningens hovedformål er klart formuleret og begrundet. Der gives en god introduktion til dels energispareordningen og dels problemerne knyttet til ordningens formål, udformning og administration. Beretningen er organiseret omkring to kapitler parallelt til de to hovedspørgsmål for undersøgelsen. Beretningen er velskrevet og fremstår meget læservenlig.

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Beretningens hovedformål er at vurdere, om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har sikret, at energispareordningen fremmer realiseringen af omkostningseffektive energibesparelser. Undersøgelsen er derfor primært koncentreret om Ministeriets ageren i forhold til administrationen af ordningen, og opfølgningen på den praktiske implementering af ordningen. En stor del af undersøgelsen har derfor fokus på procesaspekter.

Dette er suppleret med egne analyser, blandt andet en stikprøveanalyse for at vurdere om energiselskabernes audit lever op til kravene i energispareordningen. Der er også udarbejdet selvstændige analyser af omkostningerne ved underkendte energibesparelser for perioden 2013-2015. Detaljer omkring disse analyser kommenteres nedenfor.

Undersøgelsen rejser spørgsmålet, i hvilket omfang energispareordningen har ledt til reelle energibesparelser i form af additionalitet (besparelser, der ikke ville være blevet gennemført også i fravær af ordningen), hvormed de samfundsøkonomiske fordele overstiger omkostningerne. Dette er kompliceret spørgsmål, og det ligger klart uden for beretningens formål at foretage en analyse af spørgsmålet. For at belyse spørgsmålet benyttes resultaterne fra to eksterne evalueringer. Konklusionerne fra disse evalueringer ligger til grund for konklusionerne i undersøgelsens afsnit 3.4. Det er utilfredsstillende, at der ikke gives nærmere oplysningerne omkring disse evalueringer i tekst eller bilag; Hvem har udarbejdet dem? Hvad er metodegrundlaget? Det fremgår af beretningens side 50, at evalueringerne blandt andet er baseret på spørgeskemaundersøgelser, men der gives ikke nærmere oplysninger herom. På side 6 fremføres den relevante betragtning, at energibesparelser også kan

have adfærdseffekter, f.eks. i form af øget energiforbrug, hvis det bliver billigere at varme huset op. Det fremgår ikke helt klart, men evalueringerne tager tilsyneladende ikke sådanne effekter med i betragtning. Når undersøgelsens konklusionerne i så stor udstrækning er baseret på eksterne evalueringer, ville det styrke fremstillingen med en mere grundig omtale af grundlaget for disse analyser, samt en eksplicit stillingtagen til deres kvalitet.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Hovedkonklusionerne på de to hovedspørgsmål er, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at sikre, at energispareordningen fremmer omkostningseffektive energibesparelser, har været utilfredsstillende. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler, ligesom det i utilstrækkelig grad har sikret, at energiselskaberne realiserer energibesparelser til færrest mulige omkostninger.

En række delkonklusioner understøtter disse hovedkonklusioner. Der er således en klar og tydelig sammenhæng mellem undersøgelsens formål og analysen. Konklusionerne følger klart og logisk af det præsenterede materiale, og de fremstår alle velbegrundede.

Det fremstår særligt overbevisende, når det fremhæves, at det skærper kravet til ministeriets tilsyn, at omkostningerne til ordningen bliver finansieret ud fra et hvile-i-sig-selv-princip, som ikke giver energiselskaberne en økonomisk tilskyndelse til at realisere energibesparelserne til færrest mulige omkostninger.

Rapporten indeholder også indikationer eller anbefalinger knyttet til, hvorledes ordningen bedre kan indrettes, så energispareforanstaltninger kan opnå mere samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, primært ved i højere grad at rette indsatsen mod erhverv fremfor husholdninger.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Beretningen fremstår generelt med en tydelig forbindelse mellem analyse og konklusioner. Hoved- og delkonklusioner er klart begrundede.

Der er nogle mere specifikke forhold, der kan diskuteres.

Beretningen redegør klart for forskelle i ministeriets stikprøvekontroller for årene 2013-15, jf. Tabel 2 side 22. Det fremgår, at udtrækningsmetoden er forskellig for de tre år, og disse forskelle diskuteres. På den baggrund er det problematisk, at resultaterne på tværs af disse tre forskellige undersøgelser sammenstilles, jf. f.eks. Figur 6 og den hertil knyttede tekst. Da metoderne varierer er der sammenlignelighedsproblemer, og det er ikke muligt på dette grundlag at udtale sig om trends. Som et minimum burde teksten tage et forbehold herom.

Diskussionen af udvælgelseskriterier for stikprøverne er ikke helt klar. Der er blandt andet et valg mellem at tilstræbe repræsentativitet for alle selskaber omfattet af ordningen, eller en mere risikobetonet tilgang med fokus på områder, der anses som særlig problematiske. Begge fremgangsmåder har fordele og ulemper, men teksten er ikke helt klar omkring dette. Endvidere er der tale om heterogene enheder omfattet af ordningen (469 energiselskaber – fordelt på 407 fjernvarmeselskaber, 58 elnetselskaber, 3 gasselskaber og 1 olieselskab). Da disse kan direkte observeres og er væsentligt forskellige, er det ikke oplagt, at alle enheder skal behandles som tilhørende samme population (stikrøveanalysen gennemført for at analysere audits tilstræber at dække disse forskelle, jf. bilag). Da det er meget forskellige enheder, kunne der argumenteres for, at de skulle behandles separat.

Der præsenteres i afsnit 3.1. et estimat af omkostningerne knyttet til underkendte energibesparelser for perioden, 2013-2015, jf. Tabel 4. Fremgangsmåde og tekst er ikke helt klar. Underkendelser er baseret på en stikprøveanalyse, og man ville derfor normalt bruge dette som en grundlag for at vurdere omfanget af potentielt fejlagtige (underkendte) besparelser i hele populationen (forudsat et repræsentativt udvalg). Fremgangsmåden synes her at være alene at vurdere opgjorte energibesparelser for de faktisk underkendte energibesparelser. Hvis det sidste er tilfældet, er der klart tale om et underkantsskøn, hvilket burde fremgå tydeligt af teksten (her er sammenligningsproblematikken på tværs af de tre år med forskellige udvælgelsesmetoder også relevant).

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Undersøgelsen fremstår klar og homogen, med en klar linje fra hovedspørgsmål til analysen til konklusioner. Undersøgelsen er klart disponeret og velskrevet.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	x
Tilfredsstillende	
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Beretning: Danmarks anvendelse og opgørelse af udviklingsbistanden 20/2016

Beretningen er udarbejdet på anmodning af Statsrevisorerne og har til formål at vurdere, om de ansvarlige myndigheder har en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerelaterede udgifter, der kan medregnes som udviklingsbistand. Med udgangspunkt i konkrete problemstillinger og spørgsmål rejst af Statsrevisorerne er undersøgelsen baseret på følgende hovedspørgsmål:

- Sikrer de ansvarlige ministerier, at de flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand, er i overensstemmelse med DAC-direktivet?
- Har Udenrigsministeriet sikret tilfredsstillende forudsigelighed i udviklingsbistanden i forhold til udsving i de flygtningerelaterede udgifter i 2015 og 2016?

I undersøgelsen indgår Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Undersøgelsen er baseret på gennemgang af materiale fra Udenrigsministeriet, Finansministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Der er endvidere afholdt møder med de involverede ministerier.

1. Er beretningens hovedformål velbegrundet?

Beretningen giver en klar og begrundet motivation for denne undersøgelse og de konkrete hovedspørgsmål. Beretningen er organiseret omkring to hovedafsnit om henholdsvis de flygtningerelaterede udgifter og dansk udviklingsbistand. I bilag redegøres der nærmere for metoden,

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Karakteren af de analyserede spørgsmål gør, at hovedvægten er naturligt lagt på ministeriernes praksis og dokumentation heraf, samt en vurdering af udviklingen i både specifikke budgetposter og den samlede danske udviklingsbistand. Metodevalget er således velbegrundet.

Undersøgelsen har sit primære fokus på klassifikationen af forskellige udgiftstyper, og i hvilket omfang de kan inkluderes som en del af udviklingsbistanden. Det oplyses, at den samlede DAC-opgørelse af udviklingsbistanden foretages af Udenrigsministeriet, uden dog at foretage en kvalitetssikring af opgørelsen af de flygtningerelaterede udgifter. Det kunne have været overvejet at foretage en stikprøvebaseret validering af disse opgørelser.

Undersøgelsens tredje afsnit omhandler, hvorvidt udsving i størrelsen på de flygtningerelaterede udgifter påvirker mulighederne for en effektiv udmøntning af udviklingsbistanden. Der er her gjort det rimelige valg ikke at gennemføre en samlet analyse af hele den danske udviklingsbistand. Afgrænsningen er derfor at betragte forudsigeligheden i beløbsrammerne for udviklingsbistanden. Dette er klart en vigtig præmis og et relevant kriterium. Undersøgelsen klarlægger fint de udsving og tilpasninger, variationer i flygtningestrømme og dermed udgiftsrammerne har medført. Der savnes dog en nærmere diskussion af implikationer af manglende forudsigelighed og udsving i udgiftsrammerne for udviklingsbistanden for planlægningen af aktiviteterne, herunder afledte effekter på timingen og budgetteringen af de enkelte projekter.

I forlængelse heraf kunne problematikken om variationer i de flygtningerelaterede udgifter ses i sammenhæng med den overordnede budget- og udgiftsstyring. I henhold til budgetloven indeholder det statslige udgiftsloft for indkomstoverførsler ikke udgifter til ledighedsrelaterede indkomstoverførsler m.v., da disse er meget konjunkturafhængige og derfor svært forudsigelige på kort sigt. Det kan diskuteres, om ikke de samme forhold gør sig gældende for forudsigelse af flygtningestrømme og derfor flygtningerelaterede udgifter. De er drevet af eksogene og usikre forhold, der næppe er mere forudsigelige end konjunkturerne. I forhold til at nå målet om udviklingsudgifter på minimum 0.71 % af BNI må det være mere hensigtsmæssigt at opfylde dette ved en stabil udgiftsramme og dermed på gennemsnit over en årrække fremfor via budgettekniske tiltag at sikre en eksakt overholdelse i hvert enkelt år.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Beretningen er klart struktureret og der er en klar progression fra spørgsmål, over analyse og frem til konklusionerne. Der redegøres og argumenteres klart for de enkelte trin i beretningen.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Det konkluderes, at de ansvarlige ministerier inden for de givne rammer har en tilfredsstillende forvaltning af Danmarks udviklingsbistand i relation til flygtningerelaterede udgifter, der medregnes som udviklingsbistand. Det vurderes, at usikkerheden om omfanget af de flygtningerelaterede udgifter medfører større usikkerhed om størrelsen af Udenrigsministeriets udviklingsbistand, hvilket kan medføre mindre forudsigelighed i udviklingsbistanden. Det konstateres, at der ikke er samme grad af åbenhed om de flygtninge relaterede udgifter, som der er om Udenrigsministeriets udviklingsbistand.

Beretningens konklusioner er klart og tydeligt relateret til analysen, og grundlaget for konklusionerne fremstår derfor klart for læseren.

Det konkluderes (jf. også beretningens punkt 38), at " de ansvarlige ministerier bør genvurdere, om de enkelte udgiftsområder inden for integrationsprogrammet er omfattet af DAC-direktivet, når det præciserede DAC-direktiv foreligger" samt "Det er uklart for Rigsrevisionen, hvad begrundelsen er for at medregne udgifterne til integrationsprogrammet som udviklingsbistand." Konklusionen på denne del af undersøgelsen er overraskende svag. Det fremgår af boks 2 med uddrag fra DAC-direktivet vedrørende flygtningerelaterede udgifter, der kan medregnes som udviklingsbistand, at " ...Beløb brugt til at fremme integrationen af flygtninge i økonomien i donorlandet, eller genbosætte dem andre steder end i et udviklingsland, er også udelukket". Det forekommer derfor, at den hidtidige praksis ikke har været i overensstemmelse med direktivet. Indholdet af det fremtidige direktiv synes ikke at være relevant for at vurdere den praksis, der hidtil har været ført.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Undersøgelsen fremstår klar og homogen. Hovedspørgsmålene for undersøgelsen er relativt afgrænsede, og der er en klar linje fra hovedspørgsmål til analysen til konklusioner. Undersøgelsen er klart disponeret og velskrevet.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Beretning: Region Midtjyllands styring af risici og reserver i 2 sygehusbyggerier, 11/2016

Undersøgelsen er gennemført på Rigsrevisionens eget initiativ og har til formål at vurdere, om Region Midtjylland på tilfredsstillende måde har brugt risikostyring og reservestyring til at forebygge og håndtere økonomisk pres på byggeriet af DNU og DNV-Gødstrup. Undersøgelsens to hovedspørgsmål er:

- Har Region Midtjyllands risikostyring i de 2 sygehusbyggerier været tilfredsstillende?
- Har Region Midtjyllands reservestyring i de 2 sygehusbyggerier været tilfredsstillende?

Undersøgelsen vurderer Region Midtjyllands rolle som bygherre og ansvarlig myndighed for de 2 udvalgte sygehusbyggerier – DNU og DNV-Gødstrup. Staten giver tilskud til byggerierne via Kvalitetsfonden. Ministeriet følger byggerierne for at sikre, at regionen etablerer de funktioner inden for investeringsrammen, som tilsagnene forudsætter. Sundheds- og Ældreministeriets tilsyn er ikke undersøgt, men ministeriet har bidraget med materiale til beretningen. Undersøgelsen skal ses i sammenhæng med tidligere undersøgelser af sygehusbyggerierne med fokus på tilrettelæggelsen (3/2011) og sikring af effektiviseringsgevinster (2/2013)

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af byggeriernes styringsdokumenter, fremdriftsrapporter og stikprøver fra risikoregistre og dokumenter på byggeriernes webportaler.

1. Er beretningens hovedformål velbegrunderet?

Der gives en klar og begrundet motivation for denne undersøgelse og de konkrete hovedspørgsmål. Undersøgelsen relateres til tidligere undersøgelser af sygehusbyggerierne. Beretningen er organiseret omkring to hovedafsnit om

henholdsvis risiko- og reservestyringen af de 2 sygehusbyggerier. Bilag til undersøgelsen redegør nærmere for metode og fremgangsmåde.

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Undersøgelsen gør flere væsentlige afgrænsninger, der dels er af betydning for at vurdere de undersøgte byggeprojekter, og dels begrænser de mere generelle læringspunkter, der kan udtrækkes fra undersøgelsen.

Bevillingstilsagn fra Kvalitetsfonden diskuteres ikke nærmere herunder særligt fastlæggelse af reservernes størrelse i forhold til byggeriet samt kravene til risikostyring m.m. Med bevillingen fra Kvalitetsfonden ligger der et ufravigeligt krav om, at den økonomiske ramme for sygehusbyggeriet ligger fast. Det giver en klar incitamentsstruktur, hvor mulighederne for at øgede udgifter kan løftes fra byggeriet til fonden/staten elimineres. Samtidig sætter dette særlige krav til styringen og skaber en asymmetri i forhold til forskellige typer af risici knyttet til byggeriet, da negative hændelser vil slå fuldt igennem på byggeriet (med eventuelle konsekvenser for kvalitet/funktionalitet). Når der ses bort fra disse forhold, er det vanskeligt ud fra undersøgelsen at drage konklusioner om hvilke problemer, der kan tilskrives denne overordnede ramme for byggerierne.

Undersøgelsen ser heller ikke nærmere på de kontrakter, der er indgået med forskellige leverandører. Kontrakternes udformning har imidlertid betydning for risikodelingen mellem bygherre og leverandører, og har derfor også betydning for den samlede risiko ved projekterne og dermed risikostyringen.

Sundheds- og Ældreministeriets rolle undersøges ikke nærmere. DNC-byggeriet har været under skærpet opsyn siden ultimo 2011, og problemerne med risikostyringen i undersøgelsen påpeges længe efter dette tidspunkt. Det rejser spørgsmålet, om tilsynet har været tilstrækkeligt, eller om rammerne for tilsynet (herunder at knytte fortsatte udbetalinger til opfyldelse af forskellige krav) er utilstrækkelige.

Implikationer for kvaliteten og funktionaliteten af de færdige sygehuse undersøges ikke nærmere. Dette er en rimelig afgrænsning, da en tilbundsgående

analyse af disse forhold vil være en omfattende opgave. Imidlertid er der nogle grænseflader af betydning. Selvom kontrakten med Kvalitetsfonden implicerer en fast økonomisk ramme for byggeriet, og tilpasninger derfor må ske via byggeriets omfang, indretning m.m., så er der reelt tilpasningsmuligheder for Regionen i tilfælde af budgetoverskridelser ved fx at udskyde elementer til senere udførelse. Dette antydes i Figur 3, hvoraf de fremgår, at brandstrategien kan færdiggøres før eller efter aflevering. Muligheden for sådanne forskydninger er vigtige for at vurdere, hvor fast budgetrammen reelt er.

Da der er udvalgt to projekter fra samme Region, vil det være interessant med en nærmere diskussion af, hvorfor de to projekter er blevet styret forskelligt, og en mere systematisk diskussion af muligheden for overføring af erfaringer mellem projekterne. I relation hertil vil det være interessant med betragtninger om, i hvilket omfang tilsvarende problemer gælder de øvrige sygehusbyggerier i landet.

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analysen?

Beretningen har en klar og gennemskuelig struktur. Der er en tydelig progression fra spørgsmål over analyse og frem til konklusioner. Der redegøres og argumenteres klart for de enkelte trin i beretningen.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Det konkluderes, at Region Midtjyllands brug af risikostyring og reservestyring til at forebygge og håndtere økonomisk pres på byggeriet af DNU og DNV-Gødstrup samlet set har været utilfredsstillende.

Beretningens konklusioner er klart og tydelige relateret til analysen, og grundlaget for konklusionerne fremstår derfor klart for læseren.

På et enkelt – mindre – punkt er der dog en uklarhed i forhold til konklusionerne. På side 10 (punkt 22) anføres det i forhold til en systematisk risikovurdering, at "Vurderingen af, hvilke økonomiske konsekvenser en risiko kan få for byggeriet, skal i denne sammenhæng ikke nødvendigvis være baseret på

et eksakt beløb. Den økonomiske vurdering kan fx tage udgangspunkt i et på forhånd defineret interval". På side 29 (punkt 69) anføres det imidlertid "... at regionen for nogle risici har anført et eksakt beløb og for andre angivet et interval, som udgiften kan ligge indenfor. Det gør det vanskeligt at vurdere den samlede omkostning, der kan være forbundet med projektets risikobillede." De to udsagn er ikke umiddelbart helt i overensstemmelse.

Mere generelt savnes en nærmere diskussion af de underliggende krav til en risikostyring under en helt fast budgetramme. Kapitaliseringen af risici er reelt en beregning af den forventede (mer)udgift. Selv om projektet er tilpasset så kapitaliseringsværdien præcist er lig med de afsatte reserver, vil der være en sandsynlighed for at de realiserede udgifter er større (mindre) end reserven. Med en fast budgetgrænse, er der store forskelle i konsekvenserne af realiserede udgifter over og under rammerne. En meget firkantet styring efter de kapitaliserede værdier, er således ikke uproblematisk.

I den sammenhæng er det også af betydning om risikoen er knyttet til uforudsete hændelser (en risiko erkendt ved projektets start) eller som følge af dårlig styring af byggeprojektet.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Undersøgelsen fremstår klar og homogen, med en klar linje fra hovedspørgsmål til analysen til konklusioner. Undersøgelsen er klart disponeret og vel-skrevet.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Beretning: Forsvarsministeriets beslutningsgrundlag for køb af 27 F-35 kampfly 2/2017.

Undersøgelsen er udarbejdet på Rigsrevisionens eget initiativ og har til formål at undersøge, om Forsvarsministeriet har udarbejdet et tilfredsstillende beslutningsgrundlag for køb af 27 F-35 kampfly. Hovedspørgsmålene for undersøgelsen er:

- Har Forsvarsministeriet gennemført en tilfredsstillende beregning af, at 27 F-35 kampfly er tilstrækkeligt i forhold til ambitionsniveauet for de danske kampfly?
- Har Forsvarsministeriet anvendt en tilfredsstillende model til beregningen af levetidsomkostningerne forbundet med at købe 27 F-35 kampfly?

I undersøgelsen indgår Forsvarsministeriet, herunder departementet og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Undersøgelsen omhandler perioden 2013-2016, dvs. fra typevalgsprocessen blev genstartet og frem til perioden umiddelbart efter Folketingets beslutning af 9. juni 2016 om anskaffelse af 27 F-35 kampfly. Undersøgelsen skal ses i sammenhæng med beretning fra marts 2009 om beslutningsgrundlaget for et eventuelt køb af nye kampfly.

Det konkluderes, at Forsvarsministeriets beslutningsgrundlag for køb af nye kampfly som grundlag for den politiske aftale, generelt bygger på grundige analyser og beregninger. Undersøgelsen viser dog, at for enkelte væsentlige forudsætninger er der en mangelfuld begrundelse og en utilstrækkelig analyse af risici. På den baggrund vurderes der at være en større risiko end der fremgår af beslutningsgrundlaget for, at Forsvaret ikke kan løse alle fastsatte opgaver med 27 F-35 kampfly.

Beretningen indeholder en anbefaling om, at Forsvarsministeriet for at styrke Folketingets beslutningsgrundlag i forbindelse med forelæggelse af aktstykket for Folketingets Finansudvalg om køb af nye kampfly bør:

- redegøre for usikkerheden ved de væsentlige forudsætninger, herunder den deraf afledte risiko for, at Forsvaret ikke kan løse alle fastsatte opgaver med 27 F-35 kampfly
- opdatere de forventede omkostninger til risici og tydeligere afspejle risikoen ved de samlede levetidsomkostninger.

1. Er beretningens hovedformål velbegrundet?

Der gives en klar begrundelse for undersøgelsens baggrund og formål. Indledningen indeholder en overskuelig introduktion til de centrale aspekter og tidsforløbet knyttet til de politiske beslutninger vedr. køb af F-35 kampfly.

De redegøres i tekst – og mere udførligt i bilag – for den valgte metode.

2. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den valgte metode, som beretningen anvender til at belyse hovedformålet?

Undersøgelsens hovedformål er at analysere det beslutningsgrundlag Forsvarsministeriet har udarbejdet for den politiske stillingtagen til køb af F-35 kampfly. Metodevalget er velbegrundet i formål til dette hovedformål.

Dette metodevalg implicerer, at undersøgelsen må basere sig på diverse inputs og materiale udarbejdet fra anden side. Beretningen henviser blandt andet til en ekstern evaluering af Typevalgsrapporten og beregninger indeholdt i denne rapport. Denne eksterne evaluering lægges til grund for undersøgelsen. Der gives ingen nærmere oplysninger om, hvem der har udarbejdet evalueringen eller indholdet i evalueringen. Når der refereres til en rapport udarbejdet af tredjepart på denne måde, bliver det uklart, om Rigsrevisionen tilslutter sig evalueringen eller alene konstaterer eksistensen af en sådan evaluering. Det er afgørende at vide, om Rigsrevisionen har taget stilling til indholdet.

Metodisk savnes der mere præcis afklaring af begreberne risici og usikkerhed, der bruges i forskellige betydninger i undersøgelsen. Eksempelvis anføres det side 8 punkt 14, at usikkerhed er en "mulighed for at en forudsætning ikke kan realiseres i det forventede omfang" og side 32, punkt 63 "potentielt

udsvingsinterval for levetidsomkostningerne på baggrund af en række usikkerheder". Der er i den akademiske litteratur en sondring mellem risici og usikkerheder, hvor førstnævnte kan karakteriseres ved en sandsynlighedsfordeling (muliggøre beregning af middelværdi, varians, mest sandsynlige udfald osv.), i modsætning til sidstnævnte tilfælde. Marginnote side 32 kan tolkes på den måde, at Forsvarsministeriet har anvendt denne sondring. Risiko betyder således, at der fx kan beregnes en forventet værdi (middelskøn), og en prognose vil ofte være baseret herpå. Den faktiske værdi kan både blive større eller mindre end dette middelskøn, og dette kan illustreres på forskellige måder, fx ved et konfidensinterval (angiver fx det interval man med 95% sandsynlighed havner inden for). Denne begrebsdiskussion bliver af betydning for at tolke den risikokomponent, der er indeholdt i levetidsomkostningerne. Principperne for fastlæggelse af denne komponent diskuteres ikke. Når der er risiko, og udfaldet derfor kan afvige fra det forventede udfald, kan der argumenteres for et behov for en finansiel stødpude. Et argument herfor er at "negative" overraskelser er mere alvorlige end "positive" overraskelser. Disse forhold diskuteres ikke, og det er derfor svært at forholde sig til, at "Forsvarsministeriet har estimeret omkostningerne til risici til 2.9 mia. kr."

3. Er der en tydelig sammenhæng mellem hovedformål, delformål og analyse?

Sammenhængen mellem hovedformål, delformål og analyse fremstår klart i undersøgelsen. Der er en klar diskussion og motivation af de enkelte elementer, og strukturen er nem at følge for læseren.

4. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i beretningen, og er konklusionerne velbegrundede?

Generelt fremstår konklusionerne velbegrundede og med en tydelig sammenhæng til analyser.

Dog fremstår konklusionen vedr. omkostningerne til anskaffelse og drift lidt forsigtig, når det alene konkluderes, "at Forsvarsministeriet som udgangspunkt har dokumenteret forudsætningerne til beregning af omkostningerne til

anskaffelse og drift....". Der gøres bemærkninger til omkostninger til infrastruktur og vedligehold via ALIS- systemet, men en mere eksplicit stillingtagen til forudsætningerne savnes.

Fremstillingen i afsnit 2 omtaler først flyvetimebehovet og derefter flyvetimeproduktionen. Analysemæssigt er sammenhængen den modsatte. Først kan flyvetimeproduktionen fastlægges for en eller flere fly, og derefter kan flåden dimensioneres i forhold til flytimebehovet. Det ville være nemmere at følge logikken, hvis elementerne blev præsenteret i denne rækkefølge. Både flytimeproduktion og behovet er behæftet med usikkerhed. Undersøgelsen kan tolkes på den måde, at der anlægges den betragtning (side 6, sidste afsnit i punkt 10), at dimensioneringen skal sikre, at behovet altid kan dækkes. Det må implicere, at antal fly er bestemt af maksimalt behov set i forhold til minimalt flytimeproduktion pr. fly. Dette kan anskues som en meget standhaftig tolkning. Mulighederne for at tilpasse produktionen til behov har også økonomiske implikationer, og der savnes en inddragelse af dette i en diskussion af mulighederne for tilpasninger til variationer i realiseret behov og produktion.

Endeligt er det uklart om beløb som fx levetidsomkostninger 66 mia. kr., (fx Figur 2) er angivet som nutidsværdi og i givet fald med hvilken diskontering.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Undersøgelsen fremstår klar og homogen, med en klar linje fra hovedspørgsmål til analysen til konklusioner. Undersøgelsen er klart disponeret og vel-skrevet.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	x
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Bemærkninger på tværs af beretningerne:

De evaluerede undersøgelser holder en meget høj standard, og giver en god og grundig analyse af klart motiverede problemstillinger. Som udgangspunkt for undersøgelserne tages de overordnede rammer for givne, og specifikke spørgsmål behandles. Dette er et naturligt udgangspunkt, men det indebærer den risiko, at mere overordnede eller tværgående læringspunkter ikke bliver samlet op. Er det rammerne, der er forkerte og skaber en uhensigtsmæssig struktur, eller opstår problemerne på lavere niveau, hvorfor de i mindre grad er systemiske?

Et oplagt eksempel er undersøgelsen af sygehusbyggerierne i region Midtjylland. Disse kan betragtes som enkeltprojekter, men også som et "sample" på to projekter blandt de mange igangværende sygehusprojekter (og mere generelt offentlige anlægsaktiviteter). Kan der ud af undersøgelsen drages nogle mere generelle læringspunkter i forhold til de øvrige hospitalsbyggerier? Kan det sandsynliggøres, at disse lider under nogle af de samme problemer, eller er der en bedre styring af de øvrige projekter?

På tværs af alle fire undersøgelser evalueret ovenfor er der også et fælles træk i forhold til overordnet økonomistyring, men med store forskelle i den konkrete udformning. I energispareordningen er der en "blød" budgetbegrænsning, da omkostningerne kan overvæltes på forbrugerne. Hovedproblemet er en manglende sikring af, at midlerne bruges til det tiltænkte formål og reelt bidrager til energibesparelser. I forhold til udviklingsbistanden er der en "hård" budgetbegrænsning, og ændringer i flygtningerelaterede udgifter betyder en tilpasning af udviklingsbistanden. For hospitalsbyggerierne og flykøb er der tale om store investeringer med meget forskellige styringsrammer, hvor førstnævnte har en helt fast anlægsramme, og sidstnævnte en række tilpasningsmuligheder, herunder senere anvendelsesomfang og muligheder. Disse forskelle rejser en del tværgående spørgsmål. Hvorfor er styringen så forskellige på tværs af disse områder? Kan det begrundes med karakteren af opgaverne, eller skyldes det forskellige traditioner inden for de respektive ressortområder eller andre forhold? Hvordan sættes budgetrammerne ved en "hård" budgetstyring, og hvordan bør risiko inkluderes i fastsættelse af disse rammer? Hvilke implikationer har en hård budgetstyring for målopnåelse, og er der afledte effekter i former af højere omkostninger (mindre funktionalitet) i

fremtiden? Kan der tænkes mere fleksible styringsmetoder uden at kompromittere budgetdisciplinen?

Nogle undersøgelser indeholder ikke en alene en positiv stillingtagen til de konkrete undersøgelsesspørgsmål, men også normative fremadrettede udsagn. Det gælder evalueringerne af energispareordningen og køb af kampfly. Det er ikke altid helt klart, hvornår og ud fra hvilke kriterier en undersøgelse indeholder normative udsagn. De konkrete udsagn nævnt her fremstår velbegrundede. Inklusionen af sådanne udsagn indeholder imidlertid nogle principielle aspekter. Skal man både revidere og rådgive? Hvilke særligt krav er der til at begrunde og underbygge de normative udsagn? Kan anbefalingerne også vedrøre de overordnede rammer, f.eks. for budgetstyring, jf. ovenfor?

I den mere teoretiske afdeling er der lidt forskelle på tværs af undersøgelserne i tilgangen til betydningen af risiko/usikkerhed, herunder begrebsanvendelsen. Dette afspejler i et vist omfang, at der også på tværs af ressortområder er en forskellig tilgang til håndteringen af risiko. For en systematisk evaluering af håndteringen af risiko er der behov en begrebsafklaring og fælles referenceramme på tværs af undersøgelserne.

Fremstillingsmæssigt er alle undersøgelser velskrevne, og de har en klar og læservenlig struktur. Redegørelse for de mere specifikke metodemæssige aspekter i et samlet bilag fungerer meget fint. Det er forskelle i brug af marginnoter/forklaringer på tværs af undersøgelserne og det er lidt svært at udlede et kriterium for omfang og indhold af disse noter. Nogle marginnoter giver definitioner/begrebsafklaringer, nogle giver supplerende informationer, og nogle er (næsten) identiske med teksten. Tilsvarende er der forskel i brug af illustrationer og billeder.