

24/2015

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

Forsvarsministeriets effektiviseringer

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

September 2016

24 /
2015

Beretning om Forsvars- ministeriets effektiviseringer

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 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger 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 februar 2017.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerenes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerenes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2015, som afgives i februar 2017.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-502-2

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FORSVARSMINISTERIETS EFFEKTIVISERINGER

Ifølge en politisk aftale på forsvarsområdet for 2013-2017 skal Forsvarsministeriets bevillinger løbende reduceres ved at gennemføre effektiviseringer, der samlet set skal give et fast årligt provenu på 2,4 mia. kr., når det er fuldt indfaset i 2017. Effektiviseringerne skal opnås, uden at Forsvarets operative kapaciteter (dvs. personel, antal operationsklare skibe, fly, enheder i Hæren mv.) bliver reduceret. Effektiviseringerne betyder, at Forsvarets støttefunktioner reducerer deres omkostninger, samtidig med at de fortsat leverer varer og ydelser i det omfang og den kvalitet, som er nødvendig for at opretholde Forsvarets operative kapaciteter.

Forsvarsministeriet har ikke reduceret omkostningerne for Indkøbsprogrammet som forudsat i 2013 og 2014, men har opnået målet i 2015. Imidlertid er ca. 200 mio. kr. af omkostningsreduktionen for 2015 opnået som følge af en lagerreduktion og ikke en effektivisering. Herefter mangler ministeriet at realisere effektiviseringer for ca. 225 mio. kr., som skal indhentes i resten af forligsperioden i 2016-2017.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har haft en mangelfuld styring af og opfølgning på effektiviseringsinitiativerne. Statsrevisorerne kritiserer, at Forsvarsministeriet ikke har kendskab til, om effektiviseringerne kan gennemføres, uden at de operative kapaciteter reduceres.

Statsrevisorerne skal pege på risikoen for:

- At Forsvaret ikke når de forudsatte effektiviseringsmål inden udgangen af 2017.
- At Forsvaret ikke kan leve op til forudsætningen om, at de kommende nye kampfly skal finansieres gennem effektiviseringer inden for Forsvarets egne økonomiske rammer.
- At de realiserede omkostningsreduktioner på materielvedligehold skyldes faldende aktiviteter og vedligeholdelseskapacitet frem for egentlige effektiviseringer.
- At Forsvarets omkostningsreduktioner har påvirket Hærens materielsituation med negativ konsekvens for uddannelse og beredskab. Det kan medføre en risiko for, at Danmark ikke kan leve op til sin forpligtelse til at deltage med en fuldt uddannet reaktionsgruppe på det høje beredskab til NATO i 2017.

STATSREVISORERNE,

den 14. september 2016

Peder Larsen

Henrik Thorup

Klaus Frandsen

Lennart Damsbo-Andersen

Lars Barfoed

Søren Gade

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2. Forsvarsministeriets styring af forsvarsforligets effektiviseringer	8
2.1. Departementets styring af forsvarsforligets effektiviseringer	8
2.2. Forsvarets styring af forsvarsforligets effektiviseringer	14
Bilag 1. Metodisk tilgang	24
Bilag 2. Ordliste	26

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.

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Nick Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Nicolai Wammen: august 2013 - juni 2015

Carl Holst: juni 2015 - september 2015

Peter Christensen: september 2015 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om Forsvarsministeriets styring af de effektiviseringsinitiativer, der er indeholdt i forsvarsforliget *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*.

Forsvarsforliget indeholder en løbende reduktion af Forsvarsministeriets bevillinger i perioden 2013-2017. Bevillingsreduktionen forudsætter, at Forsvarsministeriet gennemfører effektiviseringer, der samlet set skal give et fast årligt provenu på 2,4 mia. kr. ved fuld indfasning i 2017. Effektiviseringerne skal opnås gennem en række effektiviseringsinitiativer inden for Forsvarets støttestruktur, fx Forsvarets indkøb, materielvedligehold, lager og logistik, samt ændringer i Forsvarets løn- og ansættelsesforhold mv. Det er et centralt element i forsvarsforliget, at Forsvarsministeriet har forpligtet sig til at gennemføre effektiviseringerne uden at reducere de operative kapaciteter, som Forsvaret kan stille til rådighed i national eller international sammenhæng. Effektiviseringernes omfang og de indbyrdes afhængigheder, der er i Forsvarets opgaveløsning, gør implementeringen af effektiviseringerne til en kompleks opgave, der stiller store krav til Forsvarsministeriets styring af effektiviseringerne.

Det fremgår af finanslovens § 12, at forsvarsforliget indgår som en del af Forsvarets bevillingsforudsætninger. Forsvarsforliget indgår dermed som en del af Folketingets beslutningsgrundlag ved vedtagelsen af finansloven.

I *Aftale om anskaffelse af nye kampfly* fra den 9. juni 2016 er det fastlagt, at Forsvaret skal finansiere de kommende nye kampfly inden for egne økonomiske rammer, bl.a. gennem yderligere effektiviseringer fra 2018. Udgangspunktet er, at også disse nye effektiviseringer skal opnås, uden at Forsvarets operative kapaciteter bliver reduceret.

Da forligsaftalen blev indgået i 2012, var Forsvarsministeriet organiseret således, at Forsvarskommandoen under departementet var øverste myndighed for alle underliggende enheder.

Den 1. oktober 2014 blev organisationen ændret, og Forsvarskommandoen blev nedlagt. I stedet etableredes Værnsfælles Forsvarskommando (VFK), Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), Forsvarsministeriets Personalestyrelse, Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Departementet overtog desuden en række medarbejdere fra den nedlagte Forsvarskommando.

I undersøgelsen henviser betegnelsen Forsvaret til de 5 styrelser inkl. alle underliggende myndigheder.

FMI havde ved forligsaftalens indgåelse ansvaret for Forsvarets Hovedværksteder. Forsvarets Hovedværksteder overgik pr. 1. januar 2015 til VFK. VFK har således herefter et øget ansvar for at gennemføre materielvedligehold, idet FMI fortsat har det overordnede ansvar for materielvedligehold.

2. Formålet med beretningen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har etableret en tilfredsstillende styring af forsvarsforligets effektiviseringsinitiativer.

Vi har for det første undersøgt, om departementet har sikret, at der er etableret en tilfredsstillende styringsramme for Forsvarets gennemførelse af effektiviseringsinitiativerne, som bl.a. indeholder forud fastlagte og relevante metoder, som er nødvendige for at kunne følge effektiviseringerne. Vi lægger her til grund, at Forsvarsministeriet skal kunne sandsynliggøre, at forsvarsforligets effektiviseringer bliver gennemført i overensstemmelse med forligets forudsætning om, at de operative kapaciteter ikke må reduceres.

For det andet har vi gennemgået 2 af forsvarsforligets centrale effektiviseringsinitiativer for at undersøge, om Forsvaret har gennemført en tilfredsstillende styring, herunder om Forsvaret ved udgangen af 2015 kan sandsynliggøre, at de fastsatte effektiviseringsmål er opnået for de 2 initiativer.

KONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsvarsministeriets styring af forsvarsforligets effektiviseringsinitiativer ikke er tilfredsstillende, da ministeriet ikke ved, om effektiviseringerne bliver gennemført, uden at de operative kapaciteter reduceres. Dette var en væsentlig forudsætning i forsvarsforliget for 2013-2017.

Forsvarsministeriets bevilling er reduceret i overensstemmelse med forsvarsforliget, og ministeriet gennemførte i 2013 en række budgetreduktioner i Forsvarets flerårige budgetter for perioden 2013-2017. Departementet har imidlertid ikke sikret, hverken centralt eller decentralt, at der blev fastsat rammer for styringen af effektiviseringsinitiativerne. Undersøgelsen viser desuden, at departementets opfølgingsprocedurer er mangelfulde. Forsvarsministeriet har dermed ikke mulighed for at vurdere, om Forsvarets omkostningsreduktioner har konsekvenser for Forsvarets operative kapaciteter. Forsvarsministeriet har oplyst, at den generelle styring i ministeriet er baseret på en decentraliseret model, og at indfasningen af forsvarsforligets effektiviseringer er forbundet med en vis usikkerhed på grund af initiativernes størrelse og kompleksitet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det uanset styringsmodellen fortsat er departementets ansvar at sikre, at der bliver fastsat en styringsramme, der sikrer en samlet koordinering og i al væsentlighed sandsynliggør, at effektiviseringerne gennemføres i overensstemmelse med forsvarsforliget.

Rigsrevisionens gennemgang af 2 centrale effektiviseringsinitiativer (FMI's Indkøb – kategorioprogram og VFK's Materielvedligehold) viser, at Forsvaret har anvendt en uens og mangelfuld praksis i styringen og registreringen af resultaterne af effektiviseringsinitiativerne. Forsvarets myndigheder har opstillet økonomiske mål for initiativerne. For Indkøb – kategorioprogrammet har FMI fastlagt en økonomisk styring, baseline og en relevant opgørelsesmetode, der gør det muligt at vurdere gennemførelsen af effektiviseringerne. Dette er dog ikke tilfældet for Materielvedligehold under VFK, hvor styringen er mangelfuld.

Rigsrevisionen vurderer, at der er risiko for, at Forsvaret ikke når de forudsatte effektiviseringsmål for de 2 initiativer inden udgangen af forligsperioden i 2017. I opgørelsen for 2015 har FMI således medtaget en lagerreduktion på 200 mio. kr., der ikke er udtryk for en opnået effektivisering. Effektiviseringsmålet for 2015 er således ikke nået. På grund af en mangelfuld styring har det ikke været muligt at vurdere, om initiativet Materielvedligehold under VFK har opnået de forudsatte effektiviseringsmål. Rigsrevisionen har desuden fundet indikationer på, at omkostningsreduktioner inden for materielvedligehold ikke bliver gennemført fuldt ud.

Endelig viser undersøgelsen, at Forsvarets materielsituation har medført udfordringer for Forsvarets operative kapaciteter i 2015. Forsvaret har ikke viden om, hvorvidt der er sammenhæng mellem effektiviseringsinitiativerne og Forsvarets udfordringer inden for Hærens uddannelse og beredskab.

Med aftalen om anskaffelse af nye kampfly er det fastlagt, at Forsvaret skal gennemføre yderligere effektiviseringer fra 2018. Hvis disse effektiviseringer skal gennemføres uden risiko for, at Forsvarets operative kapaciteter reduceres, er det helt centralt, at Forsvarsministeriet får etableret en bedre styring af og opfølgning på Forsvarets gennemførelse af effektiviseringsinitiativer.

1.2. BAGGRUND

3. Den 30. november 2012 indgik et flertal i Folketinget (bestående af Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) et nyt forsvarsforlig – *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. Som en del af aftalen fik Forsvarsministeriet til opgave at effektivisere Forsvarets støttestruktur og tilpasse løn- og ansættelsesforhold til den generelle statslige praksis.

Vi har selv taget initiativ til undersøgelsen i maj 2016, fordi vores løbende revision af Forsvarsministeriet for 2015 indikerede, at der var mangler i Forsvarsministeriets styring af forsvarsforligets effektiviseringer. Rigsrevisionens rapport fra den løbende revision har været forelagt Forsvarsministeriet i høring.

Effektiviseringsinitiativer

4. Grundlaget for forligskredsens beslutning om effektiviseringer var en række budgetanalyser af Forsvaret, som blev gennemført af Udvalget for analyser af Forsvaret i perioden 2010-2012. Repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Finansministeriet og den daværende Forsvarskommando deltog i udvalget.

Udvalget pegede på et væsentligt effektiviseringspotentiale, som kunne realiseres gennem 12 initiativer, der alle vedrører Forsvarets støttestruktur. De 12 initiativer blev vedtaget med forligsaftalen i november 2012, jf. boks 1.

BOKS 1

FORSVARSFORLIGETS EFFEKTIVISERINGSKRAV FOR FORSVARETS STØTTESTRUKTUR

1. Indkøb – kategoriprogram (754 mio. kr.)
2. Lagerbeholdning – indkøbsreduktion (101 mio. kr.)
3. Lagerbeholdning – engangsprovenuier (35 mio. kr.)
4. Lager og logistik (105 mio. kr.)
5. Materielvedligehold (198 mio. kr.)
6. HR-opgaver og administration (216 mio. kr.)
7. Sundhedsydelse (92 mio. kr.)
8. Ansættelses- og kontraktformer (78 mio. kr.)
9. Aflønning under uddannelse (290 mio. kr.)
10. Lønudvikling og faste tillæg (187 mio. kr.)
11. Arbejdstid og midlertidig tjeneste (258 mio. kr.)
12. Særlige fastholdelsestillæg (164 mio. kr.)

Note: Beløbene viser effektiviseringskravene ved forligets fulde indfasning i 2017.

Kilde: Aftale på forsvarsområdet 2013-2017.

Effektiviseringsinitiativerne sigter bl.a. mod at konsolidere strukturen ved at samle funktioner på færre lokaliteter og forbedre kapacitetsudnyttelsen for enkelte områder. Nogle af initiativerne har karakter af engangsbesparelser, fx Lagerbeholdning – engangsprovenuier, mens andre initiativer omfatter komplekse tilpasninger i Forsvarets støttestruktur, fx Materielvedligehold, som skal bidrage til egentlige effektiviseringer. Forsvarsforliget giver Forsvarsministeriet mulighed for at foretage justeringer mellem de enkelte initiativers effektiviseringsprovenuier, da det er vanskeligt at estimere, præcis hvor meget og hvor hurtigt Forsvaret kan effektivisere på de enkelte områder. Usikkerhederne i indfasningsperioden berører dog ikke det varige provenu ved fuld indfasning.

Forligsaftalens effektiviseringer

5. Tabel 1 viser de samlede årlige effektiviseringer, som Forsvarsministeriet skal realisere som følge af forligsaftalen.

Det fremgår af regeringsgrundlaget *Et Danmark, der står sammen* fra oktober 2011, at "regeringen fastholder beslutningen om at reducere forsvarsudgifterne som foreslået af den foregående regering og vil snarest tage kontakt til forsvarsforligets parter med henblik på at opnå enighed om en udmøntning og gradvis indfasning af besparelserne startende allerede fra 2013".

TABEL 1

ÅRLIGE EFFEKTIVISERINGSKRAV I FORLIGSPERIODEN 2013-2017

2013	2014	2015	2016	2017
984 mio. kr.	1.640 mio. kr.	2.071 mio. kr.	2.221 mio. kr.	2.428 mio. kr.

Kilde: Aftale på forsvarsområdet 2013-2017.

Det fremgår af tabel 1, at Forsvaret med aftalen skulle effektivisere for 984 mio. kr. i 2013 stigende til godt 2,4 mia. kr. i 2017. Effektiviseringsiltagene skal ses i sammenhæng med den daværende regerings beslutning om at reducere udgifterne til Forsvaret gradvist fra 2013. Forsvarsministeriets bevillinger er som følge af effektiviseringskravene løbende blevet reduceret, før Forsvaret i praksis har haft mulighed for at realisere de pågældende års effektiviseringer. I tillæg til de 2,4 mia. kr., som Forsvaret skal effektivisere for i 2017, skal Forsvaret også gennemføre andre besparelser, hvormed den samlede bevillingsreduktion i 2017 er på ca. 2,7 mia. kr. Da Forsvarets samlede bevilling i 2012 var ca. 20,8 mia. kr., vil der ved fuld indfasning i 2017 blive tale om en bevillingsreduktion på ca. 13 %.

6. Af forligsaftalen fremgår det, at "effektiviseringerne og tilpasningerne gennemføres, uden at der reduceres i de operative kapaciteter, som Forsvaret kan stille til rådighed i national eller international sammenhæng". I denne undersøgelse forstås de operative kapaciteter som Forsvarets evne til at løse pålagte opgaver. Forsvarsministeriet har oplyst, at der ikke er sket en reduktion af de operative kapaciteter, som omtales i forsvarsforliget (dvs. antal skibe, fly, enheder i Hæren mv.). Ministeriet har videre anført, at det er vigtigt at understrege, at når evnen til at "løse pålagte opgaver" omtales, medfører det ikke, at alle kan løse alle opgaver til enhver tid. Beredskabskrav og prioritering vil være forskellig afhængig af aktuel situation og opgave for de enkelte enheder og kapaciteter. Rigsrevisionen skal bemærke, at de operative kapaciteter ikke kun er materiel såsom antal skibe og fly, da de operative enheder også er afhængige af tilstrækkeligt og velkvalificeret personale og velfungerende støttefunktioner for at kunne løse deres opgaver, fx at de rette varer er til rådighed, og at beskadiget materiel bliver repareret. Rigsrevisionen forudsætter ikke, at Forsvaret skal oppebære kapaciteter til, at alle enheder skal kunne løse alle opgaver samtidig. Efter Rigsrevisionens vurdering er det dog grundlæggende, at Forsvarsministeriets styring er tilrettelagt, så ministeriet kan sandsynliggøre effektiviseringsinitiativernes betydning i forhold til de operative kapaciteter.

7. At der sker en effektivisering betyder i denne undersøgelse, at Forsvarets støttefunktioner reducerer deres omkostninger i takt med bevillingsreduktionerne og stadig leverer varer og ydelser i det omfang og i den kvalitet, som er nødvendig for at opretholde Forsvarets operative kapaciteter. En effektivisering er dermed ikke en besparelse, hvor produktionens omfang og kvalitet falder som en konsekvens af omkostningsreduktionerne.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

8. Undersøgelsens revisionskriterier tager udgangspunkt i forligsaftalens formuleringer om, at der skal opnås fastsatte, årlige effektiviseringsprovenuer, uden at der reduceres i de operative kapaciteter. Forsvarsforliget er vedtaget af Folketinget og indgår herudover i bevillingsforudsætningerne for ministeriet.

9. Vi lægger til grund, at Forsvarsministeriet skal kunne sandsynliggøre, at forsvarsforligets effektiviseringer er gennemført i overensstemmelse med forligets forudsætning om, at de operative kapaciteter ikke må reduceres. Vi har derfor for det første undersøgt, om departementet har sikret, at der er etableret en tilfredsstillende styringsramme for Forsvarets gennemførelse af effektiviseringsinitiativerne, herunder om rammen bl.a. indeholder forud fastlagte og relevante metoder, som er nødvendige for at kunne følge effektiviseringerne. For det andet har vi gennemgået 2 af forsvarsforligets centrale effektiviseringsinitiativer for at undersøge, om Forsvaret har gennemført en tilfredsstillende styring, herunder om Forsvaret ved udgangen af 2015 kan sandsynliggøre, at de fastsatte mål for effektiviseringer er opnået for de 2 initiativer.

Metode

10. Undersøgelsen er baseret på gennemgang af skriftligt materiale fra Forsvarsministeriet i form af bl.a. forligsaftalen, businesscases, iværksættelsesdirektiver, ledelsesinformation og afrapporteringer. Derudover har vi holdt møder med relevante medarbejdere fra Forsvarsministeriets departement, FMI samt VFK, herunder Forsvarets Hovedværksteder samt Hærstaben, som har ansvaret for Hærens Frontlinjevedligehold.

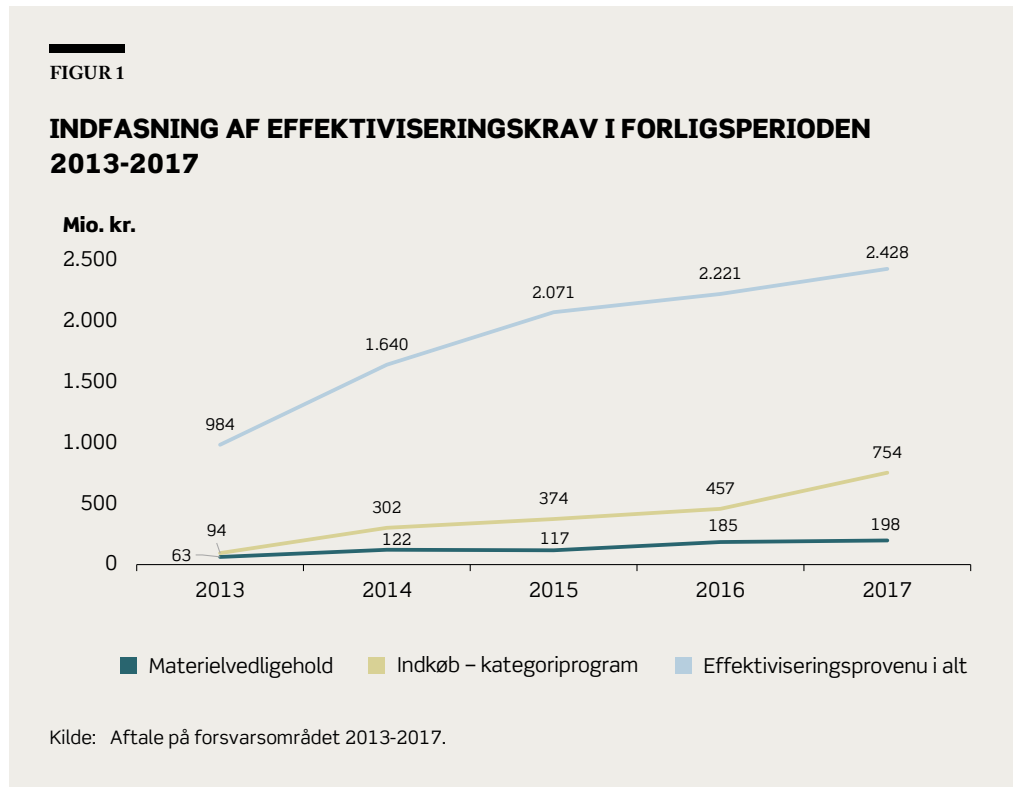
For at vurdere, om Forsvaret indtil nu har opnået de forudsatte provenuer for initiativet Materielvedligehold, har vi selv foretaget en analyse ud fra budget- og regnskabsoplysninger fra Forsvaret. Det drejer sig om udviklingen i omkostninger hos Forsvarets Hovedværksteder i perioden for 2013-2015 samt hovedværkstedernes prognose for 2016 og for 2017.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, som er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISAAI 100-999).

Afgrænsning

11. Vi har i undersøgelsen udvalgt de væsentligste elementer fra 2 af de 12 initiativer som cases for Forsvarsministeriets styring af effektiviseringerne. De 2 udvalgte initiativer er FMI's Indkøb – kategori-program (herefter Indkøbsprogrammet) og VFK's Materielvedligehold. Initiativerne er økonomisk væsentlige og udgør tilsammen 28 % af det samlede forudsatte effektiviseringsprovenu for de 12 initiativer. Derudover vedrører initiativerne områder, der har stor indflydelse på Forsvarets operative kapacitet, nemlig indkøb af varer og ydelser samt reparation og vedligehold af Forsvarets materiel.

Figur 1 viser indfasningen af det samlede effektiviseringskrav i forligsperioden samt indfasning af de 2 udvalgte initiativer.



Figuren viser, at effektiviseringskravene er stigende frem mod 2017.

For Indkøbsprogrammet har vi valgt at undersøge indsatser vedrørende FMI, som økonomisk er de væsentligste indsatser. For initiativet Materielvedligehold har vi valgt at undersøge hovedværkstederne og indsatser vedrørende Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon under Frontlinjevedligehold. Søværnets og Flyvevåbenets Frontlinjevedligehold indgår dermed ikke i undersøgelsen.

12. Undersøgelsen vedrører perioden 2013-2015, idet 2013 er første år med effektiviseringskrav, mens 2015 er seneste afsluttede år med effektiviseringer under forligets initiativer. Hvor det er relevant, inddrager vi ligeledes Forsvarets prognosen for 2016 og for 2017. Undersøgelsen vedrører alene perioden efter vedtagelsen af forsvarsforliget, og vi har derfor ikke undersøgt Forsvarsministeriets forudgående arbejde og analyser, der har ledt frem til forsvarsforliget.

13. I bilag 1 er undersøgelsesmetoden uddybet, mens bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Forsvarsministeriets styring af forsvarsforligets effektiviseringer

14. Dette kapitel handler om Forsvarsministeriets styring af de effektiviseringsinitiativer, der indgår i *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. I kapitlet behandler vi departementets overordnede styring og løbende opfølgning på Forsvarets planlægning og gennemførelse af forsvarsforligets effektiviseringsinitiativer. Dernæst behandler vi Forsvarets gennemførelse af de 2 udvalgte effektiviseringsinitiativer – Indkøbsprogrammet og Materielvedligehold.

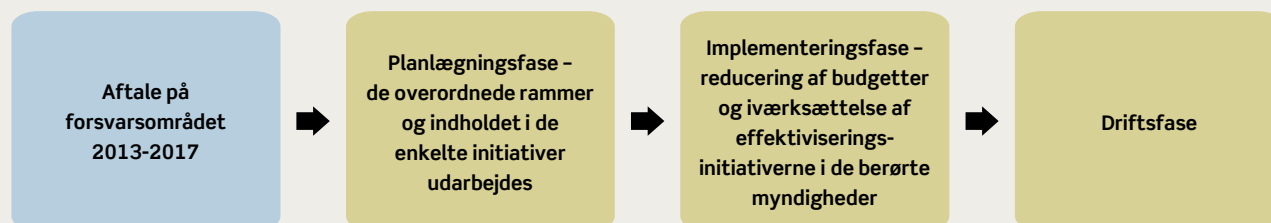
2.1. DEPARTEMENTETS STYRING AF FORSVARSFORLIGETS EFFEKTIVISERINGER

15. Vi har undersøgt, om Forsvarsministeriets departement har sikret, at der er etableret en tilfredsstillende styringsramme, der sikrer, at Forsvaret gennemfører forsvarsforligets effektiviseringer uden at reducere de operative kapaciteter. Vi har lagt til grund, at departementet har det overordnede ansvar for, at effektiviseringsinitiativerne bliver gennemført på et oplyst og gennemsigtigt grundlag. Det er departementets ansvar, at der er fastsat en styringsramme, der gør det muligt for Forsvarsministeriet at gennemføre initiativerne, og som i al væsentlighed kan sandsynliggøre, at effektiviseringerne gennemføres i overensstemmelse med forsvarsforliget.

16. Forsvarsministeriets overordnede proces i forbindelse med planlægning og gennemførelse af effektiviseringsinitiativerne er inddelt i 3 faser, jf. figur 2.

FIGUR 2

FORSVARSMINISTERIETS OVERORDNEDE PROCES FOR GENNEMFØRELSE AF EFFEKTIVISERINGS-INITIATIVERNE



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 2, at Forsvarsministeriets overordnede proces for gennemførelse af effektiviseringsinitiativerne er opdelt i 3 faser: planlægningsfasen, implementeringsfasen og driftsfasen.

17. Vi har undersøgt, om departementet har sikret, at der er etableret en styringsramme, der indeholder:

- mål og opgørelsesmetoder for effektiviseringsinitiativerne, der gør det muligt at sandsynliggøre, om Forsvaret opnår effektiviseringer, uden at de operative kapaciteter reduceres
- en opfølgningssprocedure, hvor departementet løbende overvåger og sikrer, at Forsvaret gennemfører effektiviseringsinitiativerne som planlagt.

Departementets styringsramme for effektiviseringerne

18. Vores undersøgelse har vist, at departementet fra 2013 reducerede de berørte myndigheders flerårige budgetter for perioden 2013-2017 som følge af forsvarsforligets effektiviseringskrav. Forud for dette gennemførte ministeriet en konsolidering af grundlaget for den samlede reduktion på 2,7 mia. kr. og udsendte implementeringsdirektiver til de berørte myndigheder, som herefter udarbejdede planer og businesscases for, hvordan de ville gennemføre effektiviseringsinitiativerne. Departementet udsendte på det grundlag såkaldte iværksættelsesdirektiver, der pålagde enhederne at gennemføre de aftalte effektiviseringsinitiativer.

19. Forsvarsministeriet har oplyst, at der var kort tid til at planlægge, hvordan effektiviseringsinitiativerne skulle gennemføres, fra forliget forelå i november 2012, til de første effektiviseringer skulle opnås i 2013. Ministeriet har desuden oplyst, at implementeringen af forsvarsforligets effektiviseringer har været en omfattende opgave, og at der i et implementeringsarbejde af denne størrelse og kompleksitet må forventes nogle usikkerheder. I forsvarsforliget er tilsvarende angivet, at indfasningen af effektiviseringstiltagene er forbundet med en vis usikkerhed på grund af projekternes størrelse og kompleksitet, og at indfasningen af effektiviseringstiltagene derfor vil kunne komme til at afvige fra forsvarsforligets estimater.

20. Rigsrevisionen kan konstatere, at departementet ved planlægningen af initiativerne har taget en række tiltag, som er hensigtsmæssige i forhold til den overordnede styring af Forsvarsministeriets budgetter og i forhold til at gennemføre tilpasninger af personel, materiel og bygninger. Departementet har i forbindelse med planlægningsfasen i 2013 også foretaget korrigerende tiltag i forhold til nogle af effektiviseringsinitiativerne og har iværksat supplerende initiativer for at dække ind, fx i de tilfælde, hvor Forsvarsministeriet ikke forventede at kunne reducere sine omkostninger i samme størrelsesorden, som forsvarsforliget lagde op til.

Vores gennemgang har imidlertid vist, at Forsvarsministeriets styringsramme er mangelfuld i forhold til at sikre, at departementet kan vurdere, om de gennemførte budgetreduktioner og tilpasninger også medfører effektiviseringer, som ikke reducerer de operative kapaciteter.

21. Den generelle styring i Forsvarsministeriet baserer sig på en decentraliseret lønsumsstyring og organisationsstyring. Departementet har derfor også baseret gennemførelsen af forsvarsforligets effektiviseringstiltag på en decentral styringsmodel, hvor departementet efter planlægningsfasen har overladt ansvaret for gennemførelsen af de enkelte effektiviseringsinitiativer til de berørte myndigheder.

Rigsrevisionen finder, at en decentral styringsmodel er et hensigtsmæssigt udgangspunkt i forhold til økonomistyringen af en koncern af Forsvarsministeriets størrelse. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at forudsætningen om at gennemføre forsvarsforligets effektiviseringer uden at reducere de operative kapaciteter er så central, at departementet burde have sikret, at der blev etableret en styringsramme for effektiviseringerne, så ministeriet efterfølgende kan sandsynliggøre, at ministeriet lever op til forligets intentioner om at opnå effektiviseringer, uden at disse reducerer de operative kapaciteter.

Rigsrevisionen anser det derfor for nødvendigt, at Forsvarsministeriets styringsramme sikrer, at myndighederne opstiller relevante mål og opgørelsesmetoder for at kunne sandsynliggøre opnåede effektiviseringer. Det omfatter fx mål og baselines, der kobler resurser og produktionsomfang og gør det muligt at sammenligne situationen, før et effektiviseringsinitiativ blev iværksat, med situationen på et givet tidspunkt under og efter gennemførelsen af initiativet. På områder, hvor det ikke er muligt at kvantificere effektiviseringsmål, kan styringsrammen i stedet omfatte kvalitative effektiviseringsmål/-indikatorer og analyser af situationen før, under og efter.

Hertil kommer, at en fælles styringsramme for effektiviseringsinitiativerne giver ministeriet mulighed for at koordinere mellem de enkelte initiativer og justere i forhold til effektiviseringernes virkning på Forsvarets operative kapaciteter.

22. Vores gennemgang har vist, at departementet ikke har sikret, at der er blevet opstillet mål og baselines for effektiviseringer, hvor det er relevant, samtidig med at departementet ikke i alle væsentlige tilfælde har sikret et datagrundlag, som gør det muligt at beregne relevante nøgletal for produktivitet og effektivitet.

Hertil kommer, at departementet ikke har sikret, at Forsvaret har analyseret sammenhænge mellem effektiviseringsinitiativerne og de operative kerneopgaver samt opstillet centrale målepunkter for fx at kunne vurdere, om effektiviseringsinitiativerne får utilsigtede konsekvenser for støttefunktionernes evne til at levere varer og ydelser i det omfang og i den kvalitet, der er nødvendig for at opretholde Forsvarets operative kapaciteter. Det kunne fx være nøgletal og vurderinger af sammenhænge mellem effektiviseringsinitiativet Materielvedligehold og den operative rådighed over materiel.

Gennemgangen har desuden vist, at departementet ikke har udmeldt en ramme for effektiviseringsinitiativerne, der gør det muligt at afgrænse og vurdere, om omkostningerne reduceres, som det var planlagt. Departementet har således ikke mulighed for at vurdere, om budgetreduktionerne hos de berørte myndigheder også medfører, at omkostninger faktisk falder bort, eller om nogle omkostninger alene flyttes til andre dele af Forsvaret eller udskydes til senere år.

Forsvarsministeriet anerkender, at der ikke er opstillet en sådan styringsramme, og at en sådan ramme i teorien kan opstilles. Det er samtidig ministeriets vurdering, at det er tvivlsomt, om det er praktisk muligt at etablere målbare, entydige KPI'er (key performance indicators) på effekten af dels det enkelte initiativ, dels effekten af samspillet mellem initiativerne i forhold til de operative kapaciteter. Det skyldes bl.a. antallet af effektiviseringsinitiativer med dertilhørende underopdeling i delinitiativer samt kompleksiteten i Forsvarets opgaveløsning.

Rigsrevisionen er enig i, at etableringen af en dækkende styringsramme for forsvarsforligets initiativer er en opgave, der stiller betydelige krav til Forsvarsministeriet, og at det ikke i alle tilfælde er muligt at etablere kvantitative mål og baselines. Det er imidlertid væsentligt, at ministeriet har et grundlag for at kunne sandsynliggøre, om Forsvaret samlet set når de fastlagte effektiviseringer, og at disse ikke reducerer de operative kapaciteter. Hvor det på væsentlige områder ikke er muligt at foretage en kvantitativ måling af effektiviseringsinitiativernes konsekvenser, bør ministeriet anvende kvalitative indikatorer og analyser, der kan sandsynliggøre, at effektiviseringerne gennemføres som forudsat.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de manglende rammer har betydet, at Forsvaret ikke kan afgrænse og vurdere, om Forsvaret opnår effektiviseringer, som ikke reducerer de operative kapaciteter.

Departementets opfølgning på Forsvarets gennemførelse af effektiviseringsinitiativerne

23. Departementet har fulgt samlet op på myndighedernes budgetoverholdelse og opgaveløsning. Herudover modtager departementet information i forbindelse med Forsvarsministeriets månedlige ledelsesinformation, styrelsernes årsberetninger og departementets opfølgning på styrelsernes mål- og resultatplaner, som følger Moderniseringsstyrelsens vejledninger herfor. Departementet har oplyst, at denne information muliggør, at departementet – inden for den etablerede styringsmodel i Forsvarsministeriet – løbende kan vurdere behovet for at foretage korrigerende handlinger med henblik på at sikre indfrielse af det samlede provenu, ligesom den operative opgaveløsning bl.a. følges på samme måde.

Vores undersøgelse har imidlertid vist, at departementets opfølgningsprocedure ikke giver departementet mulighed for løbende at overvåge og sikre, at Forsvaret gennemfører effektiviseringerne som forudsat efter overgangen til driftsfasen. Departementet har fx ikke etableret et løbende, samlet overblik over status for effektiviseringerne. Departementet har endvidere ikke tilrettelagt opfølgningen, så departementet kan vurdere sammenhænge mellem effektiviseringsinitiativerne og Forsvarets operative kapaciteter i driftsfasen. Der er således ikke sikret en samlet opfølgning på initiativerne, som gør, at departementet kan gribe ind og foretage ændringer løbende, hvis effektiviseringsinitiativerne ikke lever op til det forventede eller har utilsigtede operative konsekvenser.

24. Som led i den almindelige mål- og resultatstyring for 2015 har departementet løbende fulgt op på opnåede effektiviseringsprovenuer for Indkøbsprogrammet. Departementets opfølgning på programmet har ikke omfattet vurderinger i forhold til indikatorer på, om implementeringen af effektiviseringsinitiativet har konsekvenser for Forsvarets kerneopgaver.

25. For Materielvedligehold har departementets opfølgning i løbet af 2015 haft fokus på implementeringen af nye tiltag og på budgetreduktioner, der bl.a. vedrører et nyt driftscenter for vedligeholdelse af helikoptere og en eventuel sammenlægning af vedligeholdelsesstrukturen. Herudover følger departementet op på Materielvedligehold i forbindelse med tilsynet med VFK's økonomiske rammer og opgaveløsning. Departementets opfølgning vedrører de generelle økonomiske rammer for udvalgte dele af VFK. Via den månedlige ledelsesrapportering følger departementet endvidere op på, om materielkapaciteterne stilles til rådighed fra FMI til VFK. Departementets opfølgning omfatter ikke, om der sker effektiviseringer af Materielvedligehold som forudsat.

Forsvarsministeriet har oplyst, at departementet har fulgt op på et resultatmål for hovedværkstedernes kapacitetsudnyttelse. Resultatmålet viser, i hvilket omfang hovedværkstedernes resurser anvendes på kunderettede opgaver i forhold til interne opgaver som fx administration og møder. Rigsrevisionen vurderer, at dette er en relevant indikator for resurseudnyttelsen, men at resultatmålet ikke er tilstrækkeligt til at følge virkningen af de gennemførte effektiviseringer. Resultatmålet viser ikke, om hovedværkstederne er i stand til at reparere og klargøre materiel i samme omfang og kvalitet som tidligere, men med et mindre resurseforbrug – dvs. at resultatmålet ikke viser, om hovedværkstederne har effektiviseret.

26. Forsvarsministeriet har vedkendt, at der ikke foretages en løbende og systematisk opfølgning på effektiviseringerne efter overgangen til driftsfasen, ligesom departementet ikke laver en særskilt vurdering af Forsvarets operative kapaciteter i forhold til gennemførte effektiviseringer efter overgangen til driftsfasen. Det er dog samtidig ministeriets vurdering, at den nuværende styringsmodel i ministeriet er rimelig. Ansvaret for effektiviseringerne i driftsfasen er her lagt ud til de enkelte styrelseschefer, som samtidig forventes at gøre brug af de almindelige kommunikationskanaler mellem departement og styrelse, hvis styrelsen vurderer, at der opstår problemer med gennemførelsen af effektiviseringerne.

Rigsrevisionen er enig i, at de enkelte styrelseschefer skal orientere departementet, hvis de vurderer, at der er opstået problemer med gennemførelsen af effektiviseringerne i driftsfasen. Rigsrevisionen skal dog samtidig bemærke, at departementet ikke har sikret, at der blev etableret en styringsramme, der gør det muligt at levere systematisk og specifik information om effektiviseringerne i driftsperioden.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriets departement har ikke sikret, at der blev etableret en styringsramme, der sikrer, at departementet kan følge, om Forsvaret gennemfører forsvarsforligets effektiviseringer uden at reducere de operative kapaciteter.

Forsvarsministeriets departement har i 2013 gennemført budgetreduktioner for de berørte myndigheder og iværksat effektiviseringsinitiativerne. Rigsrevisionen kan konstatere, at departementet gennemførte en række tiltag, som var hensigtsmæssige i forhold til den overordnede styring af ministeriets budgetter og i forhold til at gennemføre tilpasninger, ligesom departementet i 2013 har gennemført korrigerende tiltag i forhold til nogle af effektiviseringsinitiativerne. Rigsrevisionen kan imidlertid også konstatere, at departementet ikke har sikret, at der blev etableret en styringsramme for effektiviseringsinitiativerne, der gør det muligt at vurdere, om Forsvaret på alle væsentlige områder opnår effektiviseringer, der ikke reducerer de operative kapaciteter. Departementet har således ikke sikret et fælles grundlag for at afgrænse og vurdere, om omkostningerne reduceres på de områder, som var forudsat i forsvarsforliget, samt sat en ramme, der gør det muligt at opgøre effektiviseringernes gennemførelse og virkning. Departementet har endvidere ikke etableret en opfølgningprocedure, der giver departementet mulighed for løbende at overvåge og sikre, at Forsvaret gennemfører effektiviseringerne i driftsfasen.

2.2. FORSVARETS STYRING AF FORSVARSFORLIGETS EFFEKTIVISERINGER

27. Vi har gennemgået 2 af de 12 effektiviseringsinitiativer i forsvarsforliget. De 2 udvalgte initiativer fremgår af boks 2.

BOKS 2

EFFEKTIVISERINGSINITIATIVERNE INDKØBSPROGRAMMET OG MATERIELVEDLIGEHOOLD

Indkøbsprogrammet

(Samlet effektiviseringskrav i 2017: 754 mio. kr.).

Ansvar for dette initiativ er placeret hos FMI og Forsvarsministeriets Bygnings- og Etablissemmentsstyrelse. Rigsrevisionens undersøgelse fokuserer på FMI's kategoriprogram for indkøb, hvis andel af det samlede effektiviseringsprovenu for initiativet udgør 555 mio. kr. i 2017. FMI's bidrag handler om at tilvejebringe økonomiske effektiviseringer gennem reducerede logistikomkostninger og nye eller forbedrede rammeaftaler for indkøb inden for forskellige kategorier af varer og ydelser.

Materielvedligehold

(Samlet effektiviseringskrav for 2017: 198 mio. kr.).

Ansvar for dette initiativ er placeret hos VFK og herunder Forsvarets Hovedværksteder og Hærens, Søværnets og Flyvevåbenets værksteder. Hærens, Søværnets og Flyvevåbenets værksteder foretager reparationer og vedligehold af materiel blandt de militære myndigheder. De ansatte er soldater, som samtidig er mekanikere. Hovedværkstederne foretager mere grundlæggende, større reparationer og vedligehold. De ansatte er civile mekanikere. Rigsrevisionens undersøgelse fokuserer på Forsvarets Hovedværksteder og Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon, der er den eneste enhed inden for Hæren, som er omfattet af effektiviseringsinitiativet. Initiativet handler om at forenkle vedligeholdelsesstrukturen og driftsoptimere Forsvarets vedligeholdelsesproduktion for at øge effektiviteten samt undersøge muligheder for at konkurrenceudsætte områder, hvor der er åbenlyse fordele herved.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

28. Som omtalt tidligere har departementet og de berørte myndigheder vurderet og eventuelt justeret samt igangsat de enkelte effektiviseringsinitiativer. Vores undersøgelse har imidlertid vist, at departementet ikke har sikret, at der er opstillet en samlet styringsramme – herunder et metodisk grundlag for de enkelte initiativer – som er nødvendig for at kunne vurdere, om der sker effektiviseringer uden reduktion i de operative kapaciteter. Det er derfor overladt til de enkelte myndigheder at fastsætte disse rammer for gennemførelsen af effektiviseringsinitiativerne.

Med det udgangspunkt har vi for de 2 udvalgte initiativer undersøgt, om Forsvaret har gennemført en tilfredsstillende styring af effektiviseringsinitiativerne. Vi har konkret vurderet, om Forsvaret:

- ved hjælp af relevante metoder har opstillet mål og baselines for effektiviseringer
- kan sandsynliggøre, dels at omkostningerne for de enkelte initiativer reduceres som forudsat i Forsvarets flerårige budget for perioden 2013-2017, dels at der opnås effektiviseringer
- kan sandsynliggøre, at effektiviseringsinitiativerne ikke reducerer de operative kapaciteter.

Forsvarets mål og baselines for effektiviseringsinitiativerne

29. Vi har undersøgt, om Forsvaret for de 2 udvalgte effektiviseringsinitiativer ved hjælp af relevante metoder har opstillet mål og baselines for effektiviseringer.

Undersøgelsen har vist, at både FMI og VFK har beskrevet, hvordan de vil opnå de forudsatte effektiviseringer i businesscases for Indkøbsprogrammet og for Materielvedligehold. Myndighederne har i den forbindelse opstillet økonomiske mål svarende til de budgetreduktioner, som er fastlagt i deres økonomiske rammer for perioden 2013-2017.

Indkøbsprogrammet

30. FMI har i sin businesscase for Indkøbsprogrammet defineret, at en effektivisering inden for Indkøbsprogrammet forudsætter, at der skal opnås bedre priser, så en given mængde varer/ydelser bliver købt ind til færre penge sammenlignet med baselinesituationen i perioden 2010-2012, eller at omkostningerne til logistik bliver reduceret i forhold til 2010-baselinesituationen. FMI beskriver i overensstemmelse hermed sine forskellige metoder for at beregne indikationer på, om indkøbseffektiviseringerne sker som forventet i perioden 2013-2017 (tidligere pris for perioden 2010-2012 ÷ ny pris x baselinemængde).

FMI har præciseret og udvidet opgørelsesmetoderne i forbindelse med FMI's løbende statusrapporteringer for Indkøbsprogrammet i perioden 2013-2015, efterhånden som FMI har fået dybere indsigt i forudsætningerne for at opgøre indkøbseffektiviseringer i de forskellige typer situationer, og efterhånden som FMI har oparbejdet erfaring med implementering af kategorioptimering gennem arbejdet med Indkøbsprogrammet. Metoden er fx udvidet til at omfatte situationer, hvor FMI ikke kan sammenligne med en kendt historisk pris, fordi der er tale om indkøb af nye varer eller ydelser.

Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at de indkøbseffektiviseringer, der skal realiseres, ikke må være en konsekvens af hverken kvalitetsforringelser eller reduktioner i servicegrader, funktionaliteter, rådighedsgrader e.l. for så vidt angår de materielkapaciteter, varer og tjenesteydelser, som omfattes af effektiviseringsinitiativet.

FMI har oplyst, at denne forudsætning konsekvent er blevet inddraget i FMI's arbejde med at implementere Indkøbsprogrammet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at FMI's metode er relevant og hensigtsmæssig i forhold til at kunne opgøre og vurdere, om der opnås effektiviseringer med Indkøbsprogrammet.

Materielvedligehold

31. Undersøgelsen har vist, at VFK ikke i businesscasene for Materielvedligehold har opstillet mål og baselines, som kobler økonomiske resurser og det fysiske produktionsomfang, og som gør det muligt at sammenligne situationen, før initiativet blev gennemført, med situationen under eller efter. Vores gennemgang viser samtidig, at der ikke er opstillet mål eller KPI'er for udviklingen i værkstedernes produktivitet eller omkostningseffektivitet, fx vedligeholdelsesomkostninger pr. materielkapacitet, vedligeholdelsesoutput pr. medarbejder pr. måned, tidsforbrug pr. opgave, omkostninger pr. vedligeholdelsesopgave og levering fra værkstederne til aftalt tid og kvalitet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at VFK ikke har sikret et grundlag, der gør det muligt at følge op på, om der opnås effektiviseringer med initiativet Materielvedligehold. VFK er derfor ikke i stand til at vurdere, om reducerede omkostninger til materielvedligehold hos de enkelte berørte myndigheder skyldes egentlige effektiviseringer eller blot besparelser som følge af fx en reduceret vedligeholdelsesproduktion eller flytning og/eller udskydelse af vedligeholdelsesopgaver til senere år.



Værksted under Forsvarets Hovedværksteder.

Foto: Forsvarsministeriet

Forsvarets opnåede omkostningsreduktioner og effektiviseringer

32. Vi har undersøgt, om Forsvaret kan sandsynliggøre, dels at omkostninger reduceres som forudsat i Forsvarets flerårige budget for perioden 2013-2017 for de 2 effektiviseringsinitiativer, dels at der opnås effektiviseringer som følge af effektiviseringsinitiativerne.

Indkøbsprogrammet

33. Effektiviseringskravet for Indkøbsprogrammet udgør i alt 754 mio. kr. i 2017, hvoraf FMI's andel udgør 555 mio. kr. FMI's bevilling er reduceret med 94 mio. kr. i 2013, og reduktionen stiger løbende i perioden frem til 2017 som følge af Indkøbsprogrammet. Det er samtidig en forudsætning, at FMI reducerer sine omkostninger tilsvarende gennem Indkøbsprogrammet, og at disse reduktioner opnås gennem effektiviseringer.

34. FMI har siden 2013 gjort departementet opmærksom på, at de ikke kan opnå de forudsatte effektiviseringer i starten af forligsperioden, men at FMI forventer at opnå målet for de samlede effektiviseringer for perioden 2013-2017 og målet for effektiviseringer i 2017.

Tabel 2 viser FMI's opgørelse af opnåede reduktioner af omkostninger ultimo 2015 sammenholdt med de forudsatte reduktioner af omkostninger i businesscasen.

TABEL 2

OPNÅEDE OG FORUDSATTE REDUKTIONER AF OMKOSTNINGER FOR FMI'S INDKØBSPROGRAM I PERIODEN 2013-2015 SAMT PROGNOSE FOR 2016 OG 2017

(Mio. kr.)	2013	2014	2015	2016	2017
Opnåede reduktioner af omkostninger	59,8	159,3	347,6	137,5	126,9
Forudsatte reduktioner af omkostninger	94,0	223,0	275,0	336,0	555,0
Difference	÷34,2	÷63,7	72,6	÷198,5	÷428,1

Note: Forsvarsministeriet har allerede ved udgangen af 2015 opnået dele af omkostningsreduktionerne for 2016 og 2017, da ministeriet har indgået flerårige indkøbsaftaler med effekt i 2016 og 2017.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at FMI ikke har opnået de forudsatte reduktioner af omkostninger i 2013 og 2014, idet der er en manko på henholdsvis 34,2 og 63,7 mio. kr. Det fremgår også, at FMI i 2015 har reduceret omkostningerne med 72,6 mio. kr. mere end forudsat. Samlet betyder dette, at FMI i 2016-2017 skal reducere omkostningerne med 25,3 mio. kr. mere end planlagt i businesscasen for Indkøbsprogrammet.

35. Vi har stikprøvevist gennemgået FMI's beregninger af de opnåede omkostningsreduktioner i 2015 for at vurdere, om FMI kan påvise, at reduktionerne er udtryk for effektiviseringer. Stikprøven omfatter 5 indsatser, som samlet repræsenterer reduktioner af omkostninger på ca. 225 mio. kr., svarende til 65 % af de samlede opnåede reduktioner i 2015.

I stikprøven indgik indsatsen *Small and medium sized ammunition*, som genererede en reduktion af omkostninger på ca. 200 mio. kr. i 2015. Beløbet er dermed udslagsgivende i forhold til, at FMI for første gang opnåede de forudsatte reduktioner af omkostninger for året.

Rigsrevisionen konstaterer, at FMI's opgørelse for ammunition er udtryk for, at Forsvaret har dækket sit forbrug af ammunition i 2015 ved at trække fra lager, hvilket har medført, at lagerbeholdningen er reduceret med ca. 200 mio. kr. Beløbet er konkret opgjort som forskellen mellem et gennemsnitligt årligt forbrug af ammunition fra lager på ca. 203 mio. kr. og årets indkøbte ammunition på ca. 3 mio. kr. i 2015. Omkostningsreduktionen skyldes derfor ikke, at FMI har købt ammunition på nye rammeaftaler til nye og lavere priser, og at Forsvaret derved har opnået en varig effektivisering. Rigsrevisionen finder, at FMI i dette tilfælde har anvendt en opgørelsesmetode, som ikke er relevant for en indkøbseffektivisering.

FMI har oplyst, at FMI gennem flere år har indkøbt væsentligt mere ammunition, end der er blevet forbrugt, og at der er opbygget en ekstraordinær stor lagerbeholdning, som viser sig at kunne dække de næste 3-6 års forbrug – og dermed en periode, som rækker ud over forligsperioden 2013-2017. Lagerbeholdningen skyldes, at Forsvaret ved det tidligere forlig for perioden 2010-2014 fik bevilget 900 mio. kr. til ekstraordinær opfyldning af lagrene af ammunition og reservedele. FMI har derfor udskudt tidspunktet for nye rammeaftaler vedrørende ammunition.

Forsvarsministeriet oplyser, at der er tale om en lageroptimering, som alene kunne gennemføres på baggrund af de tiltag og analyser, som Indkøbsprogrammet har iværksat på ammunitionsområdet. Lagerophobningen blev således konstateret af FMI gennem Indkøbsprogrammets dataanalyser. Ministeriet oplyser ligeledes, at det er hensigtsmæssigt først at anvende de eksisterende lagre, og at ministeriet planlægger et nyt ammunitionsudbud, som kan indfri de forudsatte effektiviseringer i forhold til baseline. FMI forventer endvidere, at den fremadrettede indkøbseffektivisering på ammunitionsområdet ikke alene vil kunne realiseres som følge af lavere enhedspriser på selve indkøbene, men i høj grad også som følge af en optimeret behovsstyring og controlling af de operative enheders behov.

Rigsrevisionen finder det relevant og hensigtsmæssigt, at Forsvaret forbruger de eksisterende lagre, før der købes mere ammunition ind, ligesom det er hensigtsmæssigt at Indkøbsprogrammet omfatter nærmere analyser af de operative enheders behov for indkøb af varer/ydelser. Efter Rigsrevisionens vurdering er de 200 mio. kr., der er sparet på indkøb af ammunition i 2015, udtryk for en engangsbesparelse i 2015, fordi beløbet alene repræsenterer en lagerreduktion. Rigsrevisionen vurderer derfor, at FMI samlet for perioden 2013-2015 mangler at realisere effektiviseringer for i alt ca. 225 mio. kr., som FMI skal indhente i 2016-2017. FMI har endvidere oplyst, at Forsvarets forbrug af ammunition forventes at blive dækket i forligsperioden uden indkøb på nye rammeaftaler. Rigsrevisionen vurderer, at der er en risiko for, at Forsvaret ikke fuldt ud kan nå at realisere de forudsatte effektiviseringer for Indkøbsprogrammet inden for forligsperioden.

Materielvedligehold

36. Initiativet Materielvedligehold indebærer, jf. figur 1, en bevillingsreduktion på 63 mio. kr. i 2013 stigende til en årlig bevillingsreduktion på 198 mio. kr. i 2017. VFK skal i samme periode gennemføre tilsvarende effektiviseringer inden for materielvedligehold.

37. Vores undersøgelse har vist, at VFK ikke har fulgt op på businesscasene for Materielvedligehold og ikke har opgjort, om der er sket omkostningsreduktioner som følge af opnåede effektiviseringer i perioden 2013-2015. VFK har således ikke gennemført en styring af effektiviseringsinitiativet, som gør VFK i stand til at sandsynliggøre, at der opnås effektiviseringer af materielvedligehold.

38. Vi har selv afprøvet, om det kan beregnes, om omkostningerne hos Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon og Forsvarets Hovedværksteder falder som følge af effektiviseringer i perioden 2013-2017.

Vores undersøgelse har for Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon vist, at det på grund af den manglende baseline og registreringsrammen i DeMars ikke er muligt at afgrænse og vurdere udviklingen i bataljonens faktiske omkostninger og effektivitet sammenholdt med businesscasens økonomiske mål på 17 mio. kr. i 2013 og 34 mio. kr. årligt i perioden 2014-2017. Rigsrevisionen konstaterer imidlertid, at lønudgifterne i perioden 2012-2015 har været svagt stigende, svarende til 1,8 % hos bataljonen.

39. Til brug for undersøgelsen har Forsvarets Hovedværksteder opgjort sine realiserede omkostningsreduktioner i perioden 2013-2015 og udarbejdet en prognose for 2016 og for 2017, jf. tabel 3.

DEMARS (Dansk Forsvars Management- og resurseyringssystem) er et administrativt it-system, som blev indført i Forsvaret i 2003 til at behandle oplysninger om økonomi, personale, materiel, ledelsesinformation, indkøb mv.

TABEL 3

FORSVARETS HOVEDVÆRKSTEDERS REDUKTIONER AF OMKOSTNINGER I PERIODEN 2013-2015 SAMT PROGNOSE FOR 2016 OG 2017

(Mio. kr.)	2013	2014	2015	2016 ¹⁾	2017 ¹⁾	I alt
Reduktionskrav i businesscase	5,4	84,9	86,1	92,8	92,8	362,1
Realiseret omkostningsreduktion	15,9	92,9	99,4	85,1	65,8	358,9
Difference	10,5	8,0	13,2	÷7,8	÷27,1	÷3,2

¹⁾ I prognosen for 2016 og for 2017 er der bl.a. indeholdt omkostninger til tilpasningen af Forsvarets helikopterbærende skibe (THETIS-klassen) og levetidsforlængelse af F-16 fly (SLSP-projektet).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at hovedværkstederne for perioden 2013-2017 i al væsentlighed forventer at nå det samlede provenu. Det fremgår endvidere, at hovedværkstederne har reduceret omkostningerne mere end forudsat i perioden 2013-2015. Reduktionerne skyldes primært et lavere lønsumsforbrug og sekundært færre udgifter til husleje mv. På grund af den manglende baseline samt ændringer i registreringspraksis i DeMars for hovedværkstedernes produktion i perioden har det ikke været muligt at beregne, om omkostningsreduktionerne skyldes effektiviseringer eller en mindre vedligeholdelsesproduktion.

Det fremgår også af tabellen, at Forsvarets Hovedværksteder ikke forventer at kunne reducere omkostningerne til materielvedligehold som forudsat ved udgangen af forligningsperioden. Hovedværkstederne forventer således ifølge prognosen, at omkostningerne i 2017 vil udgøre godt 27 mio. kr. mere end forudsat i businesscasen. Forsvarsministeriet har oplyst, at differencen skyldes udgifter til Forsvarets helikopterbærende skibe (THETIS-klassen) og levetidsforlængelse af F-16 fly (SLSP-projektet). Forsvarsministeriet tog ikke højde for disse projekter i businesscasen fra 2013. Rigsrevisionen bemærker dog, at behovet for at gennemføre de omtalte projekter allerede var kendt af Forsvarsministeriet, da businesscasen blev udarbejdet.

40. Rigsrevisionen konstaterer derudover, at VFK ikke har kendskab til, om hovedværkstedernes reducerede omkostninger i perioden 2013-2015 indebærer, at disse i fuldt omfang også er faldet bort fra Forsvarsministeriet. Fx er hovedværkstedernes fraflyttede lokaler overdraget til Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, og det er derfor muligt, at dele af omkostningerne blot flyttes til andre dele af ministeriets regnskab. Undersøgelsen har således vist, at de fraflyttede lokaler på nuværende tidspunkt ikke er blevet frasolgt eller udlejet, da det tager tid at afhænde eller nedbryde Forsvarets bygninger. Vores undersøgelse har også vist indikationer på, at hovedværkstederne ikke i samme omfang som tidligere kan løse vedligeholdelsesopgaver for Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon, og at der er en mindre fleksibilitet i den samlede vedligeholdelseskapacitet. Dette kan medføre et øget behov for tilkøb hos civile værksteder. Sådanne tilkøb bliver også finansieret af FMI og vil derfor ikke altid indgå i hovedværkstedernes og Hærens regnskaber.

Forsvarsministeriet har oplyst, at det er almindelig praksis, at hovedværkstederne og Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon kan supplere egen kapacitet ved at videresende opgaver til civil varetagelse i perioder med fx spidsbelastning af egen kapacitet. Ministeriet har imidlertid ikke viden om udviklingen i omkostningerne til opgaver hos civile værksteder i perioden 2013-2015, som tidligere er blevet løst af Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon og af hovedværkstederne selv. Forsvarsministeriet har oplyst, at det vil være et stort arbejde at opgøre dette.

Vores undersøgelse har desuden vist, at hovedværkstederne har udskudt planlagte opgaver inden for skibsbygning og levetidsforlængelse af F-16 fly og dermed flyttet omkostninger for ca. 13 mio. kr. til efter 2016. Forsvarets Hovedværksteder har oplyst, at disse opgaver, der indbefatter 35 årsværk, ligger uden for hovedværkstedernes basis- og projekt-bemanding.

41. Det er Rigsrevisionens vurdering, at VFK's styring af Materielvedligehold ikke gør det muligt at vurdere, om realiserede omkostningsreduktioner alene skyldes besparelser på materielvedligehold gennem reduktioner i vedligeholdelseskapaciteten eller udskydelse af opgaver frem for egentlige effektiviseringer. Ministeriet har endvidere ikke umiddelbart kendskab til, om omkostningsreduktioner på fraflyttede lokaler også betyder, at alle omkostninger i forbindelse med lokalene reelt er bortfaldet fra Forsvarsministeriet.

Konsekvenser for de operative kapaciteter

42. Vi har undersøgt, om myndighederne kan sandsynliggøre, at effektiviseringsinitiativerne ikke reducerer de operative kapaciteter.

Departementet har som nævnt ikke sikret, at der er etableret en styringsramme, så Forsvaret kan vurdere, om effektiviseringsinitiativerne enkeltvist og i samspil påvirker Forsvarets operative kapaciteter. Forsvaret har endvidere ikke efterfølgende undersøgt, om effektiviseringsinitiativerne utilsigtet har reduceret de operative kapaciteter. Dermed har ministeriet reelt ikke kendskab til, om ministeriet lever op til forligsaftalens krav om, at effektiviseringsinitiativerne ikke må reducere Forsvarets operative kapaciteter.

Forsvarets ledelsesinformation til departementet, jf. boks 3, viser eksempler på, at forskellige indbyrdes afhængige problemstillinger inden for materielvedligehold og Hærens materielsituation gav udfordringer for Hærens uddannelse og beredskab i 2015, dvs. 2 år efter, forsvarsforligets effektiviseringer blev påbegyndt.

BOKS 3

KONSEKVENSER AF HÆRENS MATERIELSITUATION FOR UDDANNELSE OG BEREDSKAB I 2015

Hæren har i 2015 haft udfordringer med at kunne gennemføre sine øvelser og uddannelse til beredskabet på tilfredsstillende vis. Det skyldes, at Hæren ikke har haft det nødvendige materiel til rådighed i rette tid og i rette kvalitet.

Et konkret eksempel på, hvordan materielsituationen har udfordret Hærens uddannelsesaktiviteter, er, at 7 ud af 14 kampvogne på skift blev ramt af tekniske nedbrud under en inspektion medio 2015. Kampvognene kunne ikke køre "stabiliserende", bl.a. på grund af reservedelsmangel og manglende mekanikerkapacitet. Hæren konstaterede endvidere ved en NATO-øvelse i Spanien i efteråret 2015 betydelige materielmæssige udfordringer. Materielsituationen har således vanskeliggjort, at Hæren har kunnet gennemføre øvelserne efter princippet "train as you fight", hvor Hærens øvelser gøres så realistiske som muligt.

Materielsituationen udfordrer Hærens forberedelser til at kunne deltage med en fuldt uddannet reaktionskampgruppe på det meget høje beredskab til NATO i 2017, som Danmark har forpligtet sig til i 2015.

Det fremgår af Forsvarets ledelsesinformation, at der er forskellige indbyrdes afhængige årsager til, at Hærens materielsituation er presset:

- For det første har den samlede vedligeholdelseskapacitet ikke været tilstrækkelig i forhold til Hærens operative behov i 2015, og Forsvaret har ikke kunnet besætte ledige mekanikerstillinger.
- For det andet har problemer med reservedelsleveringen givet udfordringer for Forsvarets produktion af materielvedligehold hos Forsvarets Hovedværksteder og Hærens Frontlinjevedligehold.
- For det tredje er Hærens materiel generelt af ældre dato. Kun kampvogne, få taktiske lastvogne og til dels infanterikampkøretøjer samt pansrede mandskabsvogne M113 G4 lever op til Forsvarets beskyttelseskrav, som er en forudsætning for, at de kan indsættes i internationale operationer.

Kilde: Indstillingsskrivelse vedrørende økonomiske behov for Forsvarets Hovedværksteder af 20. maj 2015, s. 1. Forsvarsavisen januar 2016, s. 9. Ibid, s. 2, og hovedværkstedernes briefing af Rigsrevisionen den 11. januar 2016. Forsvarsministeriets månedlige ledelsesinformation 2015, periode 1-9. Stabsnotat Hærstaben af 20. april 2015 og 15. juni 2015.

Det fremgår af boks 3, at Forsvaret, ifølge ledelsesinformation til departementet, har udfordringer på området for materielvedligehold, der har konsekvenser for Hærens uddannelse og beredskab i 2015. Forsvarsministeriet har oplyst, at udfordringerne med 7 ud af de 14 kampvogne bl.a. opstod som følge af et sammenfald af flere samtidige opgaver, herunder en nødvendig prioritering af ressourcer til at forberede Hærens udsendelse til Mali. Ministeriet mener derfor ikke, at den manglende vedligeholdelsesmæssige understøttelse af kampvogne alene skyldes manglende mekanikkerkapacitet og reservedelsmangel. Rigsrevisionen kan konstatere, at Forsvarets materielsituation har medført udfordringer i 2015 for Hærens muligheder for at løse sine uddannelsesopgaver og dermed for Forsvarets operative kapaciteter. Forsvaret har ikke kendskab til, om der er en sammenhæng mellem effektiviseringsinitiativerne og Forsvarets udfordringer inden for Hærens uddannelse og beredskab.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Forsvaret ikke har gennemført en tilfredsstillende styring af effektiviseringsinitiativerne.

De enkelte berørte myndigheder i Forsvaret har selv haft ansvaret for at udvikle de nødvendige styringsmæssige rammer for effektiviseringsinitiativerne. Rigsrevisionens gennemgang af de 2 udvalgte effektiviseringsinitiativer har vist, at der for begge initiativer var opstillet mål for omkostningsreduktioner svarende til de budgetreduktioner, som var fastlagt i myndighedernes økonomiske rammer. FMI har opstillet hensigtsmæssige mål og baselines for effektiviseringerne, ligesom myndigheden har fastlagt en metode, der gør det muligt løbende at påvise, at reduktionerne af omkostninger er udtryk for effektiviseringer. VFK har derimod ikke fastlagt en baseline for effektiviseringsinitiativet og har ikke udviklet en metode, der gør det muligt at sandsynliggøre, om der sker effektiviseringer af materielvedligehold.

Undersøgelsen viser også, at FMI ikke har reduceret omkostningerne som forudsat i 2013 og 2014, men at FMI opnåede målet i 2015. Undersøgelsen viser imidlertid, at FMI har medregnet ca. 200 mio. kr. i provenuet for 2015, som er udtryk for en lagerreduktion og ikke en effektivisering. Fraregnes dette beløb, har FMI heller ikke opnået målet for effektiviseringer i 2015. Rigsrevisionen vurderer derfor, at FMI samlet for perioden 2013-2015 mangler at realisere effektiviseringer for i alt ca. 225 mio. kr., som FMI skal indhente i 2016-2017. Rigsrevisionen vurderer, at der er risiko for, at Forsvaret ikke fuldt ud opnår de forudsatte effektiviseringer for Indkøbsprogrammet inden forligsperiodens udgang.

Undersøgelsen viser, at VFK ikke har opgjort, om der er sket omkostningsreduktioner i materielvedligehold i perioden 2013-2015. VFK har desuden ikke opgjort effektiviseringer ved hjælp af relevante metoder og kan derfor ikke sandsynliggøre, at der opnås effektiviseringer af materielvedligehold. Rigsrevisionens analyse viser, at lønudgifterne hos Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon har været svagt stigende i perioden 2012-2015. Omkostningerne hos Forsvarets Hovedværksteder er faldet markant fra 2013 til 2014, men på grund af en manglende baseline og registreringspraksis for hovedværkstedernes produktion i perioden 2013-2015 er det ikke muligt at vurdere, om det skyldes effektiviseringer eller en mindre vedligeholdelsesproduktion. Hovedværkstederne forventer samtidig, at de årlige omkostninger bliver godt 27 mio. kr. højere i 2017 end forudsat i businesscasen. Rigsrevisionen konstaterer derudover, at VFK ikke ved, om hovedværkstedernes reducerede omkostninger i perioden 2013-2015 indebærer, at disse i fuldt omfang også er faldet bort fra Forsvarsministeriet. Ministeriet kan endvidere ikke sandsynliggøre, om VFK alene opnår midlertidige besparelser ved at reducere i kapaciteten eller ved at udskyde opgaver. Ministeriet har endvidere ikke umiddelbart kendskab til, om omkostningsreduktioner på fraflyttede lokaler også betyder, at alle omkostninger i forbindelse med lokalerne reelt er bortfaldet fra ministeriet.

Endelig viser undersøgelsen, at Forsvarets materielsituation har medført udfordringer for Forsvarets operative kapaciteter i 2015. Forsvaret har ikke kendskab til, om der er sammenhæng mellem effektiviseringsinitiativerne og Forsvarets udfordringer inden for Hærens uddannelse og beredskab.

Rigsrevisionen, den 7. september 2016

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har etableret en tilfredsstillende styring af effektiviseringstiltagene i *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. Vi har derfor undersøgt, om:

- departementet har etableret en overordnet styringsramme, der sikrer, at Forsvaret gennemfører forsvarsforligets effektiviseringer uden at reducere de operative kapaciteter
- Forsvaret har gennemført en sikker styring af effektiviseringsinitiativerne.

I undersøgelsen indgår Forsvarsministeriets departement, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse samt Værnsfælles Forsvarskommando, herunder Forsvarets Hovedværksteder og Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon.

Undersøgelsen omhandler perioden 2013-2015, hvor vi dog i enkelte tilfælde har valgt at inddrage Forsvarsministeriets prognose for 2016 og for 2017, hvis disse er væsentlige for at vurdere sandsynligheden for, at der sker effektiviseringer.

Undersøgelsen bygger på møder hos Forsvarsministeriet og gennemgang af dokumenter om Forsvarsministeriets udmøntning og opfølgning på effektiviseringsinitiativerne, idet vi har haft særligt fokus på 2 udvalgte cases. De 2 cases omfatter Forsvarets effektiviseringer på initiativerne Indkøbsprogrammet og Materielvedligehold.

Møder

Vi har i forbindelse med undersøgelsen holdt møder med:

- Forsvarsministeriets departement
- Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse
- Forsvarets Hovedværksteder
- Hærstaben, som har ansvar for Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon.

Formålet med møderne har primært været at indhente information om, hvordan Forsvarsministeriet har arbejdet med at udmønte og følge op på effektiviseringstiltagene.

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen bygger primært på gennemgang af følgende dokumenter:

- Aftale på forsvarsområdet for 2013-2017, inkl. tillæg, samt de budgetanalyser af Forsvaret, som ligger til grund for effektiviseringstiltagene i forsvarsaftalen
- departementets retningslinjer for udmøntning og implementering af effektiviseringstiltagene
- Forsvarets modeller for udmøntning af effektiviseringer af Indkøbsprogrammet og Materielvedligehold
- Forsvarsministeriets ledelsesrapportering om effektiviseringer, herunder særligt for Indkøbsprogrammet og Materielvedligehold.

Formålet med at gennemgå disse dokumenter har været at få viden om, hvilke rammer departementet har sat for Forsvarets økonomistyring af effektiviseringsinitiativerne, og hvordan udvalgte myndigheder hos Forsvaret har udfyldt disse rammer. Derudover har formålet været at få viden om Forsvarsministeriets ledelsesinformation om effektiviseringer.

Cases

Formålet med at inddrage 2 cases i undersøgelsen har været at belyse, om Forsvaret har gennemført en sikker styring af effektiviseringsinitiativerne. Formålet har endvidere været at få viden om opnåede effektiviseringer for perioden 2013-2015.

Effektiviseringsinitiativet Indkøbsprogrammet repræsenterer det økonomisk væsentligste initiativ blandt de 12 effektiviseringsinitiativer i *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. Effektiviseringsinitiativet Materielvedligehold berører et område, hvor opgaver og ansvar er fordelt på flere enheder, og hvor vedligeholdelsesproduktionen har direkte betydning for Forsvarets operative opgaveløsning.

Vi har gennemgået modellerne for udmøntning af effektiviseringerne af Indkøbsprogrammet og Materielvedligehold, herunder særligt myndighedernes businesscases. Formålet med dette har været at opnå viden om, hvorvidt Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon og Forsvarets Hovedværksteder har etableret baselines og opstillet relevante effektiviseringsmål/-indikatorer for effektiviseringsinitiativerne. Ved en baseline forstår vi situationen, dvs. resurser og output, før effektiviseringsinitiativerne er sat i gang (en førsituation).

For Indkøbsprogrammet har vi gennemgået FMI's egne beskrivelser af anvendt metode for opgørelse af realiserede effektiviseringsprovenuer samt foretaget en stikprøvevis kontrol af FMI's beregninger af effektiviseringsprovenuer for 6 udvalgte indsatser (køb af ammunition, destruktion af ammunition, Ship Helicopter Operating Limits – SHOL, Triton, feltkost og KU-bånd), som tilsammen udgør 225 mio. kr. ud af 347,6 mio. kr. i samlet opgjort provenu for 2015, svarende til 65 %.

For Materielvedligehold har vi undersøgt, om Forsvaret har opnået omkostningsreduktioner i perioden 2013-2015 svarende til de forudsatte effektiviseringsprovenuer i businesscasen. Gennemgangen heraf er foretaget ud fra regnskabsoplysninger om lønudgifterne hos Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon i perioden 2012-2015 og udviklingen i omkostninger hos Forsvarets Hovedværksteder i perioden 2013-2015 samt hovedværkstedernes prognose for 2016 og for 2017. Vi har under revisionen undersøgt, om Forsvaret kunne beregne relevante nøgletal for effektivitet eller havde data, som gjorde det muligt for os at beregne nøgletallene. Dette var dog ikke muligt.

BILAG 2. ORDLISTE

Baseline	En given myndigheds resurser og output i situationen, før effektiviseringsinitiativerne er sat i gang (en førsituation).
Besparelse	Betyder i denne undersøgelse, at Forsvarets støttefunktioner reducerer omfanget og kvaliteten af deres produktion i takt med bevillingsreduktionerne. En besparelse giver et engangsprovenu, som ikke er varigt. I sammenhæng med en reduktion af opgaveløsningen kan en besparelse dog give et varigt provenu.
Effektivisering	Betyder i denne undersøgelse, at Forsvarets støttefunktioner reducerer deres omkostninger og stadig leverer varer og ydelser i det omfang og i den kvalitet, som er nødvendig for at opretholde Forsvarets operative kapaciteter. En effektivisering giver et varigt provenu.
Forsvaret	Fællesbetegnelse for den tidligere Forsvarskommandos underliggende myndigheder: Værnsfælles Forsvarskommando, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, Forsvarsministeriets Personalestyrelse, Forsvarsministeriets Regnskabsstyrelse og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.
Forsvarets Hovedværksteder	Foretager eftersyn, der er planlagt i forvejen, større reparationer samt modifikationer, hvor materiellet tilføres ny funktionalitet. De ansatte er civile mekanikere. Forsvarets Hovedværksteder hører under styrelsen Værnsfælles Forsvarskommando.
Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI)	Har ansvaret for at indkøbe materiel, varer og ydelser for alle Forsvarets myndigheder.
Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon	Foretager eftersyn, som er planlagt i forvejen, og reparationer, som udføres efter akut opstået behov, for Hærens myndigheder. De ansatte er soldater, som samtidig er mekanikere. Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon hører under styrelsen Værnsfælles Forsvarskommando.
Indkøbsprogram	Indgår som en del af effektiviseringsinitiativet Indkøb – kategoriprogram, som handler om at tilvejebringe økonomiske effektiviseringer gennem reducerede logistikomkostninger og nye eller forbedrede rammeaftaler for indkøb inden for forskellige kategorier af varer og ydelser. Undersøgelsen fokuserer på Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses rolle i initiativet.
Materielvedligehold	Indgår som del af effektiviseringsinitiativet Materielvedligehold, som handler om at forenkle vedligeholdelsesstrukturen og driftsoptimere Forsvarets vedligeholdelsesproduktion for at øge effektiviteten samt herefter også konkurrenceudsætte områder, hvor der er åbenlyse fordele. Undersøgelsen fokuserer på Forsvarets Hovedværksteder og Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon.
Myndigheder	Betegnelse for enhver organisatorisk enhed inden for Forsvaret, dvs. både styrelser, fx Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, og enheder under styrelserne, fx Hærens 3. Vedligeholdelsesbataljon.
Operativ evne	Militære enheders evne til at løse én eller flere konkrete opgaver nationalt og internationalt, som forudsætter dels uddannet personel på et givent beredskabsniveau, dels materiel samt eventuelt bygninger og anden infrastruktur.
Operativ kapacitet	Forsvarets fly, skibe mv., som kan stilles til rådighed i nationale og internationale opgaver. Begrebet omfatter dels selve materiellet, dels det nødvendige kvalificerede personel, støttefunktioner mv.
Styringsramme	Fællesbetegnelse for de betingelser og krav, departementet og de underliggende myndigheder opstiller for at sikre, at forsvarsforligets effektiviseringer gennemføres som forudsat.
Værnsfælles Forsvarskommando (VFK)	Den militære styrelse under Forsvarsministeriet, som styrer og koordinerer underliggende militære myndigheder.