



Notat til Statsrevisorerne om
forsvarets brug af private aktører
ved deltagelse i internationale
operationer

Juni
2008

revision
revision
revision

Forsvarets brug af private aktører ved deltagelse i internationale operationer

9. juni 2008

RN A504/08
GENOPTRYK**I. Baggrund, afgrænsning og metode**

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 11. juni 2007 om i et notat at undersøge Forsvarsministeriets brug af private aktører ved deltagelse i internationale operationer med henblik på at belyse følgende punkter:

- i hvilket omfang forsvaret anvender privat ansatte og private firmaer ved løsningen af internationale opgaver (antal og beløb over tid)
- hvilke opgaver forsvaret typisk anvender privat bistand til
- om der over tid kan konstateres en udviklingstendens i forsvarets anvendelse af privat bistand
- hvilke fordele og ulemper der er, ved at forsvaret benytter privat bistand (kvalitet, økonomi, forsvarspolitisk)
- hvordan forsvaret indgår, styrer og følger op på kontrakter, aftaler og lignende med privat ansatte og private firmaer.

2. Forsvaret omfatter Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, herunder de underliggende operative kommandoer og funktionelle tjenester. Tidsmæssigt omfatter notatet perioden 2003-2007.

3. Forsvarets anvendelse af private aktører omfatter i dette notat skriftlige aftaler indgået mellem forsvaret og civile leverandører af ydelser på logistikområdet til styrker udsendt i internationale operationer. Aftaler indgået med lokalt ansatte samt køb af forskellige enkelt-ydelser hos leverandører, med hvilke forsvaret ikke har indgået egentlige kontrakter, er ligeledes omfattet. Det kan fx være tolke eller rengøringspersonale. Derimod omfatter notatet ikke private aftaler indgået af fx udsendte observatører. Notatet omfatter ydelser leveret af private aktører inden for rammerne af multilaterale aftaler på forsvarsområdet, som forskellige lande har indgået i fællesskab. Udgifter afholdt i missionsområdet, hvor allierede nationer administrerer aftaler med de private aktører, er omtalt i notatet, men er ikke medtaget i opgørelsen af udgifter til private aktører i internationale operationer.

4. Notatet bygger på møder i forsvaret og gennemgang af dokumenter fra forsvaret. Samtidig har Rigsrevisionen bedt forsvaret om at opgøre det samlede antal aftaler og udgifter relateret til samarbejde med private aktører i forbindelse med deltagelse i internationale operationer. Rigsrevisionen har tillige gennemgået et mindre antal kontrakter, herunder en central rammeaftale på transportområdet. De gennemgåede kontrakter fremgår af bilag 1.

Rigsrevisionen har ikke foretaget besigtigelsesrejser til missionsområder, hvor forsvaret i forbindelse med deltagelse i internationale operationer benytter private aktører.

5. I kap. II redegøres for udviklingen i forsvarets anvendelse af private aktører, herunder omfanget og typen af opgaver. I kap. III beskrives, hvordan forsvaret indgår, styrer og følger op på kontrakter med private aktører. I kap. IV behandles forhold omkring underleverandører og samarbejde med allierede nationer. I kap. V vurderes fordele og ulemper ved forsvarets anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer.

II. Udviklingen i forsvarets anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer

A. Omfang og udvikling

6. Rigsrevisionen har bedt forsvaret opgøre omfanget af og udviklingen i forsvarets anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer. Opgørelsen fremgår af tabel 1 og viser udviklingen i forsvarets samlede udgifter til private aktører ved deltagelse i internationale operationer i perioden 2003-2007 fordelt på opgavetyper.

Tabel 1. Forsvarets samlede udgifter til private aktører ved deltagelse i internationale operationer i perioden 2003-2007 (Mio. kr.)

Opgavetype	2003	2004	2005	2006	2007
Transport ¹⁾	56,5	51,0	63,5	115,9	156,5
Forplejning	14,1	20,0	28,0	27,5	16,1
Konstruktion	0,0	6,8	0,8	2,4	1,5
Vedligeholdelse	7,7	1,0	1,8	4,4	4,1
Andet ²⁾	13,1	2,1	2,7	6,3	9,2
I alt	91,4	80,9	96,8	156,5	187,4

¹⁾ Drivmidler er ikke indeholdt i opgørelsen af transportudgifter. Forsvaret har oplyst, at forsvaret i 2007 fik leveret brændstof for ca. 4,1 mio. kr. i forbindelse med deltagelse i internationale operationer.

²⁾ "Andet" omfatter fx udgifter til kommunikation, rengøring, tolke mv.

7. Tabel 1 viser, at forsvarets samlede udgifter til private aktører ved deltagelse i internationale operationer steg fra 91,4 mio. kr. i 2003 til 187,4 mio. kr. i 2007, svarende til en stigning på 105 %. Udgifterne er steget årligt hen over perioden med undtagelse af 2004, hvor udgifterne faldt til 80,9 mio. kr.

Stigningen over perioden skyldes hovedsageligt stigende udgifter til transport. Transportudgifterne steg med 177 % fra 2003 til 2007. Baggrunden for stigningen på transportområdet er især engagementet i Afghanistan.

Udgifterne til transport har i hele perioden været den største udgiftspost. I 2007 var udgifterne til transport 156,5 mio. kr., svarende til 83,5 % af de samlede udgifter.

Udgifterne til forplejning var i 2007 den næststørste udgiftspost med udgifter på 16,1 mio. kr. Udgifterne til forplejning steg i perioden 2003-2005 for herefter at falde i 2006 og 2007.

Udgifterne til konstruktion, vedligeholdelse og andet udgjorde i perioden kun en marginal del af udgifterne til private aktører. Der er ikke tale om nogen entydig udvikling i udgifterne til disse kategorier fra 2003 til 2007.

Samlet set kan jeg konstatere, at væksten i forsvarets udgifter til anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer i langt overvejende grad skyldes øgede transportudgifter i forbindelse med engagementet i Afghanistan. Udgifterne til øvrige opgavetyper har været på samme niveau.

8. Udgifterne til de forskellige opgavetyper, der er nævnt i tabel 1, er afholdt på baggrund af forskellige kontrakttyper. Overordnet set baserer forsvarets udgifter til private aktører sig på 3 kontrakttyper: rammeaftaler, enkeltkontrakter med firmaer og kontrakter eller aftaler med enkeltpersoner. Fx er størstedelen af kontrakterne på transportområdet rammeaftaler.

Forsvaret kan ikke umiddelbart opgøre det præcise antal indgåede kontrakter, men skønner, at forsvaret i 2007 indgik ca. 100 kontrakter, hvoraf ca. 65 skønnes at være kontrakter indgået med enkeltpersoner.

Hovedparten af udgifterne til private aktører afholdes på baggrund af kontrakter, der indgås af forsvaret i Danmark. En mindre del af udgifterne vedrører kontrakter, der indgås direkte i missionsområdet. Det er hovedsageligt kontrakter eller aftaler med enkeltpersoner i forbindelse med deltagelse i internationale operationer. Kontrakterne med enkeltpersoner omfatter bl.a. rengøring, renovation og tolkning for de udsendte enheder og indgås lokalt. Udgifterne til aftaler med enkeltpersoner var 4,5 mio. kr. i 2007 og er inkluderet i kategorien "Andet" i tabel 1. Den største udgiftspost var udgifter til tolke i Kosovo, som udgjorde 1,8 mio. kr. Udgifterne til aftaler med enkeltpersoner udgjorde i perioden 2003-2006 årligt mellem 1,8 mio. kr. og 3,1 mio. kr.

9. Det har været vanskeligt for forsvaret at opgøre udgifterne til private aktørers opgaveløsning ved deltagelse i internationale operationer for perioden 2003-2007. Forsvaret har i forbindelse med udarbejdelsen af notatet måttet justere deres opgørelser til Rigsrevisionen. Alene i 2007, hvor afvigelsen var størst, måtte forsvaret således nedjustere de samlede udgifter til private aktørers løsning af opgaver ved deltagelse i internationale operationer fra 250,2 mio. kr. i forsvarets oprindelige opgørelse til Rigsrevisionen til 187,4 mio. kr.

Afvigelserne i forsvarets opgørelser vedrørte transportområdet og skyldtes for 2007 hovedsageligt 2 forhold. For det første var transportudgifter for ca. 82 mio. kr. medtaget 2 gange i forsvarets oprindelige opgørelser. Det drejede sig om multilaterale aftaler samt Flyvertaktisk Kommandos løsning af en række transportopgaver for de øvrige værn. Disse skulle således *trækkes fra* de oprindelige opgørelser. For det andet konstaterede forsvaret, at ca. 19 mio. kr. skulle *lægges til* de oprindelige opgørelser. Her var primært tale om udgifter til søtransport.

10. Usikkerheden i forsvarets opgørelser skyldes bl.a., at forsvaret ikke umiddelbart kan trække oplysninger om disse aftaler i forsvarets økonomistyringssystem, DeMars. Derfor er oplysningerne fremkommet ved en manuel søgning i forsvarets kontraktmateriale. Efterfølgende er udgifterne opgjort ved træk af data fra DeMars samt gennemgang af interne budgetter og kontrakter. Der er ikke foretaget en fuldstændig bilagsgennemgang, med henblik på at sikre at opgørelsen er fuldstændig. Tabel 1 er derfor behæftet med usikkerheder. Forsvaret har oplyst, at de justerede opgørelser med forbehold for enkelte poster er opgjort med mindst 95 % nøjagtighed.

11. Rigsrevisionen har ønsket at belyse udviklingen i udgifterne til private aktører ved deltagelse i internationale operationer i forhold til de samlede omkostninger til internationale operationer. Det er dog ikke muligt at opgøre de samlede omkostninger til Danmarks deltagelse i internationale operationer. Rigsrevisionen har i stedet sammenlignet udviklingen i udgifterne til anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer med de merudgifter forbundet med deltagelse i internationale operationer, som forsvaret får dækket på finanslovens § 35. Sammenligningen viste, at forbruget til anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer er steget væsentligt mere end de merudgifter, som forsvaret får dækket på finanslovens § 35. Forsvaret har påpeget, at den relati-

ve stigning er i overensstemmelse med forsvarets overordnede målsætning om at reducere den mængde af forsvarets personelresurser, der anvendes til støttefunktioner.

B. Opgavetyper

12. Det fremgår af Forsvarsministeriets effektiviseringsstrategi, at ministeriets udbudspolitik bl.a. har til formål at opnå en høj effektivitet og kvalitet i løsningen af driftsopgaver via markedet. Dette skal sikre, at Forsvarsministeriets myndigheder i højere grad kan koncentrere sig om løsning af strategisk vigtige kerne- og myndighedsområder.

13. Forsvaret oplyser, at stigningen på *transportområdet*, jf. tabel 1, er en følge af det øgede internationale engagement samt et ændret fokus fra operationer på Balkan til fjernere operationer i Mellemøsten. Forsvaret har oplyst, at især engagementet i Afghanistan har medført øgede udgifter til anvendelse af private aktører. Fx kan kommercielle luftfartsselskaber ikke bruges til transport af personel i samme udstrækning som på Balkan og i Irak.

Endvidere kan genforsyning af de udsendte enheder og transport af materiel til og fra Afghanistan kun i mindre grad baseres på skibs- og landtransport, da omkostningerne til landtransport gennem Pakistan og Afghanistan er relativt høje som følge af sikkerhedssituationen i de 2 lande. Chartrede civile transportfly bruges derfor i udstrakt grad til genforsyning og transport af materiel til Afghanistan. Dette er udgiftskrævende i forhold til missionerne på Balkan og i Irak.

Ud over stigningerne som følge af den geografiske placering oplyser forsvaret, at prisniveauet for fly- og landtransport er væsentligt forøget i den undersøgte periode.

Størstedelen af udgifterne til løsning af transportopgaver afholdes af Hærens Operative Kommando. Således udgjorde Hærens Operative Kommandos andel af udgifterne ca. 95 % i 2007.

14. Forsvaret har en rammeaftale med et dansk firma, der dækker hovedparten af transportopgaver relateret til internationale operationer. Udgifterne i perioden er især anvendt til land- og lufttransport. Forsvaret oplyser, at de 5 største udgiftsposter forbundet med aftalen i 2007 tilsammen var på 34,7 mio. kr. Heraf blev 15,5 mio. kr. brugt til transport af kampvogne til Afghanistan og 11,1 mio. kr. til nedlukningen af missionen i Irak.

15. Danmark deltager i 3 større multilaterale aftaler på transportområdet.

For det første er der på søtransportområdet tale om ARK-projektet, som forsvaret iværksatte i 2002. Igennem ARK charterer forsvaret skibe til strategisk søtransport, og ARK omfatter bl.a. et beredskab for Danmarks strategiske transportopgaver. Forsvaret har oplyst, at skibene chartres via en privat virksomhed, og forsvaret har indtægt ved salg af overskudskapaciteten på de chartrede skibe. Projektet blev i 2006 udbygget til et samarbejde med det tyske forsvar.

For det andet deltager Danmark også i SALIS (Strategic Airlift Interim Solution). SALIS er et strategisk lufttransportprojekt, hvor der konstant står fly til rådighed for de lande i NATO og EU, der deltager. Forsvaret råder ikke selv over strategisk lufttransportkapacitet, da forsvarets fly til transportopgaver, Hercules C-130, er beregnet til taktiske transportopgaver, som finder sted i missionsområdet. Forsvaret har oplyst, at forsvaret i forbindelse med deltagelse i SALIS trækker på en rammeaftale indgået af NAMS (NATO Maintenance and Supply Agency), og som er indgået i overensstemmelse med NATO's regler for indkøb.

For det tredje deltager Danmark i PEGASUS, som er et fællesnordisk projekt, der omfatter lufttransport af personel. Udgifterne til ARK, SALIS og PEGASUS er indeholdt i tallene i tabel 1.

16. *Forplejning*, herunder kantinedrift, er den næststørste udgiftspost i forbindelse med private aktørers opgaveløsning i internationale operationer, jf. tabel 1. Forsvaret har oplyst, at forsvaret kun har begrænset kapacitet til selv at løse disse opgaver. Forsvaret besluttede derfor at udlicitere området i starten af 1990'erne.

17. *Konstruktion*, jf. tabel 1, omfatter etablering af dele af en lejr. Forsvaret bruger i et vist omfang private aktører sammen med militær konstruktionskapacitet, når lejre skal etableres lokalt i missionsområder. Dels fordi den militære kapacitet ikke er tilstrækkelig, dels fordi forsvaret ønsker at vurdere mulighederne for udlicitering på området. Forsvaret har oplyst, at private aktører kun benyttes som et supplement til den militære konstruktionskapacitet. Dette skyldes, at der er sikkerhedsmæssige aspekter forbundet med konstruktionsopgaverne, som begrænser mulighederne for at anvende private aktører. Der er derfor behov for, at forsvaret selv besidder de nødvendige kompetencer.

18. På *vedligeholdelsesområdet*, jf. tabel 1, har forsvaret i stigende grad haft problemer dels med at rekruttere og fastholde personel, dels med et stigende behov for vedligeholdelse af materiel. Det stigende behov for vedligeholdelse af materiel skyldes et skift til internationale operationer, hvor slitage på forsvarets materiel er større. Forsvaret har bl.a. derfor indgået en rammeaftale med et udenlandsk firma, som skal tilvejebringe civile mekanikere. Private aktører benyttes ydermere i forbindelse med vedligeholdelse af fly og helikoptere udsendt i internationale operationer samt ved enkeltstående køb af vedligeholdelsesydelser i missionsområderne på lokale værksteder, der er autoriseret af forsvarets myndigheder.

C. Sammenfatning af kap. II

19. I perioden 2003-2007 steg forsvarets udgifter til private aktører i internationale operationer fra 91,4 mio. kr. til 187,4 mio. kr. Udgifterne til transport har i hele perioden været den største udgiftspost. Stigningen i forsvarets udgifter til private aktører i internationale operationer fra 2003 til 2007 skyldes, at udgifterne til løsning af transportopgaver, som i 2007 udgjorde 83,5 % af de samlede udgifter til private aktører, er steget markant i perioden. Stigningen i transportudgifterne skyldes primært, at de danske tropper nu er udsendt til Afghanistan, hvor transportopgaven er mere omfattende end til de hidtidige missionsområder, og hvor transportopgaven i højere grad løses ved brug af private aktører.

Forsvaret købte i 2007 ydelser af private aktører ved deltagelse i internationale operationer for 187,4 mio. kr., fordelt på ca. 100 kontrakter. Heraf skønnes ca. 65 kontrakter at være indgået med enkeltpersoner. Forsvaret kan ikke umiddelbart opgøre det præcise antal indgåede kontrakter og fordelingen på kontrakttyper.

20. Usikkerheden i forsvarets opgørelser af udgifterne til private aktører ved internationale operationer skyldes bl.a., at forsvaret ikke umiddelbart kan trække oplysninger om aftalene i forsvarets økonomistyringssystem, DeMars. På baggrund af usikkerheden i forsvarets opgørelser af udgifter til anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer vurderer jeg, at forsvaret bør overveje, om den regnskabsmæssige registrering med fordel kan organiseres, så aftaler indgået med private aktører i forbindelse med internationale operationer nemmere kan identificeres. Forsvarskommandoen har hertil oplyst, at forsvaret vil overveje, hvordan den regnskabsmæssige registrering kan organiseres med henblik på at følge anvendelsen af private aktører med fokus på de betydeligste udgifter. En del af overvejelserne vil bl.a. omfatte hensynet til registreringsbyrden. Jeg finder dette tilfredsstillende.

III. Forsvarets indgåelse, styring og opfølgning på kontrakter indgået med private aktører ved deltagelse i internationale operationer

A. Rammerne for kontraktindgåelse med private aktører

21. Udgangspunktet for samarbejde med private aktører ved deltagelse i internationale operationer er forsvarrets overordnede strategi for offentligt-privat samarbejde samt forsvarrets koncernfælles indkøbspolitik. Forsvaret har ingen selvstændig politik for samarbejde med private aktører i forbindelse med internationale operationer, da man ikke har fundet, at der har været behov herfor. Forsvaret har oplyst, at der i hvert enkelt tilfælde tages stilling til hensigtsmæssigheden af et eventuelt samarbejde. Samarbejde med private aktører gennemføres derfor efter samme regler og retningslinjer som ved køb af varer og tjenesteydelser i forbindelse med forsvarrets virksomhed i Danmark.

22. Forsvarets strategi for offentligt-privat samarbejde består af overordnede retningslinjer for udbud, udlicitering, offentlige-private partnerskaber og andre samarbejder med eksterne leverandører.

23. Forsvarets indgåelse af kontrakter med private aktører – både i Danmark og ved internationale operationer – reguleres i Forsvarsministeriets Koncernfælles Indkøbsprocedurer, der gælder for indkøb af varer og tjenesteydelser. Indkøbspolitikken opstiller konkrete retningslinjer og krav til bl.a. udbudsprocesser og indholdet af enkeltkontrakter og rammeaftaler. Indkøbspolitikken indeholder også retningslinjer omkring sikring af tilfredsstillende ordrefølgelse og kontraktopfyldelse.

24. Forsvaret har ikke udarbejdet særskilte etiske retningslinjer (fx vedrørende miljøhensyn eller arbejdsforhold) for brugen af private aktører ved internationale operationer. Forsvaret har oplyst, at overvejelser om etiske forhold indgår i overvejelserne forud for beslutningen om og i forbindelse med anvendelse af private aktører. I forsvarrets indkøbsprocedurer findes etiske retningslinjer, som hovedsageligt vedrører International Labour Organization's (ILO) standarder om børnearbejde, samt en fremhævelse af behovet for, at forsvarrets indkøb gennemføres under hensynstagen til moralske, etiske og sociale hensyn. Forsvaret har ikke indarbejdet øvrige ILO-standarder, der regulerer andre relevante områder som fx arbejdsmiljø, i indkøbspolitikken.

I forsvarrets standardkontrakter indgår en klausul om ILO-konventionen. Denne klausul skal indgå i alle kontrakter, hvor der måtte være en risiko for børnearbejde. Det fremgår af forsvarrets retningslinjer, at private aktører og deres underleverandører skal overholde ILO's konventioner om børnearbejde. Overtrædelse af disse skal anses som en væsentlig misligholdelse.

Forsvaret har oplyst, at Forsvarets Materieltjeneste i samarbejde med Statens og Kommunernes Indkøbsservice har etableret sociale klausuler, der kan indarbejdes i kontrakter med private aktører.

B. Retningslinjer for samarbejde med private aktører ved internationale operationer

25. De centrale retningslinjer for samarbejde med private aktører i missionsområdet er Forsvarskommandoens lejrkoncept og det missionsspecifikke direktiv fra den ansvarlige operative kommando til chefen for den udsendte enhed.

Forsvaret har oplyst, at lejrkonceptet, som gælder for alle 3 værn, er udviklet i forlængelse af den øgede anvendelse af private aktører. Lejrkonceptet tager udgangspunkt i de ovennævnte overordnede rammer for kontraktindgåelse med private aktører. Der er ligeledes sket en stadig opdatering af instrukserne til cheferne i de internationale missioner, så instrukserne i højere grad fokuserer på forhold vedrørende anvendelse af private aktører.

26. Forsvarskommandoens lejrkoncept trådte i kraft medio 2007 og regulerer forsvarets samarbejde med private aktører i lejrområdet i forbindelse med internationale operationer. Ifølge lejrkonceptet skal opgaveløsningen på den ene side inddrage de sikkerhedsmæssige aspekter, som er forbundet med deltagelse i internationale operationer, og på den anden side være økonomisk hensigtsmæssig.

Lejrkonceptet beskriver de overordnede retningslinjer og principper for planlægning, etablering, drift og afvikling af lejre. Lejrkonceptet indeholder ud over økonomiske retningslinjer også en række konkrete krav, som skal sikre optimal og fleksibel udnyttelse af militære og private aktørers kapaciteter.

I konceptet præciseres det bl.a., hvem der beslutter, om en given opgave i en lejr skal løses af en privat aktør. Det præciseres ligeledes, hvilke sikkerhedsmæssige forhold private aktører kan løse opgaver under, samt at den private aktørs legitimitet skal sikres i missionsområdet. Hertil kommer overvejelser omkring pris og kvalitet, krav til kontraktens maksimale løbetid, sikkerhed for forsvarets ansatte og principper for løn- og arbejdsvilkår for de private aktørers ansatte.

Af konceptet fremgår endvidere en række helt konkrete krav, som private aktører skal være i stand til at leve op til. Kravene, som skal fremgå af udbudsmaterialet og kontrakterne, omfatter bl.a.:

- Den private aktørs ansvar for aftaleopfyldelse.
- Den private aktør skal kunne sikkerhedsgodkendes.
- Den private aktør skal have de fornødne faglige kvalifikationer.
- Aflønning af lokalt ansatte skal være på samme niveau som normal løn for samme opgave i det geografiske område, hvor arbejdskraften er hyret.
- Arbejdskraften skal helst komme fra tredjelande frem for lokal arbejdskraft, såfremt denne har været part i konflikten.
- Arbejdsvilkårene bør være sammenlignelige med vilkårene for danske soldater.
- Kommandoforhold og kontrolforholdet mellem den private aktør og den militære chef.
- Klausuler, der sikrer, at forsvaret med kort varsel kan bryde kontrakten af sikkerhedsmæssige årsager og i tilfælde, hvor opgaveløsningen er utilfredsstillende.

27. I direktiver fra Hærens Operative Kommando til cheferne for de udsendte enheder fremgår det, at chefen er pålagt at sikre evakuering af civilt ansatte, som ikke kommer fra lokalområdet. Fra 2007 fremgår det ydermere, at chefen for den udsendte enhed har en tilsyns- og afrapporteringspligt vedrørende forhold knyttet til anvendelse af civile firmaers arbejdsydelser. Chefen for den udsendte enhed skal udpege en kontraktadministrator i missionsområdet. Via kontraktadministratoren har chefen ansvaret for samarbejdet med de private aktører og for, at forsvaret lever op til de forpligtelser, der fremgår af de enkelte aftaler. Hertil kommer, at der skal føres tilsyn med, at de aftalte ydelser leveres tilfredsstillende. Det fremgår endvidere, at chefen skal føre tilsyn med kritisable forhold vedrørende den private aktørs behandling af de civilt ansatte, samt at den private aktørs ansatte behandles ordentligt og anstændigt af det danske forsvars personel. Chefen skal rejse sager, der ikke kan løses lokalt, over for Hærens Operative Kommando i enhedens normale rapportering.

28. Forsvarets lejrkoncept dækker væsentlige dele af de private aktørers opgaver ved deltagelse i internationale operationer. Private aktørers opgaveløsning på transportområdet, der primært er dækket af rammeaftaler, samt aftaler indgået med enkeltpersoner, fx tolke, er dog ikke dækket af lejrkonceptet.

C. Styring af kontraktprocessen

29. Når forsvaret i Danmark indgår kontrakter vedrørende levering af ydelser til internationale operationer, adskiller proceduren sig ikke væsentligt fra forsvarets samarbejde med private aktører om leverancer til brug i Danmark. Ifølge forsvaret kan tids- og sikkerheds-

mæssige forhold dog begrænse mulighederne for at gennemføre udbud til internationale operationer.

30. I udbudsprocessen udarbejder den operative kommando med rådgivning fra Forsvarets Materieltjeneste krav til udbudsforretningen. Herefter gennemfører Forsvarets Materieltjeneste udbud efter gældende regler. Inden for kantinedrift og konstruktion er det Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste, der forestår udbud og rådgivning. Forsvaret har oplyst, at det er målet at udføre et så bredt udbud som muligt. Ydelser til internationale operationer kan dog undtages fra de generelle regler om udbud.

31. Den operative kommando har som bruger ansvaret for at administrere indgåede aftaler. Dette sker normalt ved, at den lokale chef udpeger en kontraktadministrator ved den udsendte enhed, som har ansvaret for, at aftalen bliver overholdt.

Den løbende opfølgning på kontrakter sker på 2 niveauer. Dels i missionsområdet mellem den civile virksomheds lokale ledelse og den udsendte enhed, dels centralt mellem den operative kommando og den private aktør. Opfølgningen på kontrakterne reguleres konkret i de indgåede kontrakter.

32. Forsvaret har oplyst, at betalingen for ydelser leveret af private aktører normalt finder sted i Danmark ved Forsvarets Regnskabstjeneste. De nærmere forhold omkring betalingen er reguleret i kontrakterne.

33. Rameaftaler har en maksimal løbetid på 5 år i henhold til retningslinjerne. Kontrakterne på lejrområdet har typisk en forventet maksimal løbetid på 3 år. Forsvaret har oplyst, at der ikke systematisk opsamles erfaringer efter kontraktens udløb. Kontrakter af væsentlig økonomisk karakter kan ifølge forsvarrets retningslinjer undergå kontraktrevision med henblik på vurdering af økonomiske forhold.

D. Kontrakternes indhold

34. Rigsrevisionen har gennemgået et antal kontrakter – alle indgået i Danmark – mellem forsvaret og private virksomheder, med henblik på at undersøge om forsvarrets egne krav er opfyldt i kontrakterne. Disse kontrakter fremgår af bilag 1. De gennemgåede kontrakter omfatter ikke aftaler indgået med enkeltpersoner i missionsområderne. De gennemgåede kontrakter omfatter løsning af forskellige typer opgaver, herunder transport, kantinedrift, vedligeholdelse og konstruktion.

35. Kontraktgennemgangen viste, at forhold omkring pris og betaling er reguleret i de gennemgåede kontrakter.

36. Kvaliteten af opgaveløsningen og rettidighed er afgørende faktorer i relation til alle kontrakter, der indgås i forbindelse med deltagelse i internationale operationer. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at forsvaret i kontrakterne stiller krav til de private aktørers eller underleverandørers opgaveløsning, herunder omfang, kvalitet og rettidighed.

37. Opfølgning på kontrakternes indhold omfatter sikring af, at forsvaret får leveret de aftalte ydelser rettidigt og til den aftalte pris og kvalitet. Rigsrevisionens gennemgang viste, at opfølgning er reguleret i hovedparten af de gennemgåede kontrakter. Dette sker oftest i form af formaliserede statusmøder, hvis form og indhold er beskrevet, med henblik på at sikre tilfredsstillende kontraktforløb. Statusmøder holdes både centralt med den private aktør samt decentralt i missionsområderne. I forlængelse heraf beskrives de videre foranstaltninger ved eventuel misligholdelse og uenigheder.

38. Det fremgår ikke af alle gennemgåede kontrakter, at uenigheder mellem forsvaret og den private aktør skal afgøres ved dansk domstol efter dansk ret (også kaldet dansk lovvalg). Dog fremgår det af én kontrakt, at uenigheder skal løses ved engelsk domstol efter engelsk ret.

Forsvaret har oplyst, at dansk lovvalg og værneting søges fastholdt i alle kontrakter. Værneting henviser til den kompetente domstol, dvs. det sted, hvor en sag skal anlægges. Fremmed lovvalg og værneting accepteres kun, når der ikke er andre realistiske alternativer til leverandør, og modparten ikke vil acceptere dansk lovvalg og værneting.

39. Gennemgangen har vist, at kontrakterne indeholder krav til de ansattes arbejdsmiljø, arbejdstider, forsikringsmæssige forhold mv. I flere tilfælde fremgår det, at vilkårene for de private aktørers ansatte skal være i overensstemmelse med danske standarder, herunder fx mekanikerens arbejdssikkerhed. Løn reguleres ikke i kontrakterne. Det fremgår klart af kontrakterne, om det er forsvaret eller den private aktør, der bærer ansvaret for de forskellige forhold.

40. Kontrakterne indeholder også krav til de ansattes indkvartering, bespisning og fritidsbeskæftigelse. Rigsrevisionens gennemgang af kontrakter har vist, at dette ofte skal finde sted på lige vilkår med de danske soldaters, medmindre de ansatte er fra lokalområdet.

41. Kontrakter, der relaterer sig til opgaver, hvor private aktørers ansatte har deres faste gang i lejrområder, eller opgaver forbundet med transport, har klausuler om, at private aktørers ansatte i fornøden grad skal kunne sikkerhedsgodkendes af de relevante myndigheder.

Det fremgår af kontrakterne, at forsvaret i situationer forbundet med særlige risici sikrer sig muligheden for at kunne beslutte, hvornår hensynet til private aktørers forretningsmæssige situation må nedprioriteres på grund af den sikkerhedsmæssige situation.

Kontrakter på lejrområdet regulerer ligeledes forhold omkring sikring eller evakuering af ikke-lokale ansatte, hvis behovet opstår.

42. Rammeaftalen på transportområdet, som blev indgået af Hærens Materielkommando, lever op til standarden i Forsvarsministeriets Koncernfælles Indkøbsprocedurer. Indholdet dækker bl.a. forhold omkring rettidig levering samt forsømmelser i forbindelse med levering af materiel. Opfølgningen sker bl.a. på statusmøder, seminarer mv.

E. Sammenfatning af kap. III

43. Forsvaret arbejder med en række overordnede politikker for samarbejde med private aktører generelt ved indgåelse, styring og opfølgning på kontrakter. På lejrområdet har forsvaret udarbejdet konkrete retningslinjer i form af et lejrkoncept.

Aftaler på transportområdet, som primært er dækket af rammeaftaler, og aftaler indgået med enkeltpersoner er ikke dækket af konkrete retningslinjer som fx lejrkonceptet. Jeg finder, at forsvaret på disse områder bør overveje at supplere den overordnede indkøbspolitik med fx en tjekliste, der opstiller de forhold, den ansvarlige skal være opmærksom på, når der anvendes private aktører, og som kan finde anvendelse afhængigt af de konkrete forhold. En sådan tjekliste kan fx være baseret på principperne fra lejrkonceptet.

44. Forsvaret har ikke særskilte etiske retningslinjer (fx vedrørende miljøhensyn eller arbejdsforhold) for brugen af private aktører ved internationale operationer, men forsvarets indkøbsprocedurer indeholder etiske retningslinjer. Disse vedrører hovedsageligt børnearbejde baseret på ILO-standarder. Endvidere indgår en klausul om ILO-konventionen i forsvarets standardkontrakter.

45. I direktiver fra Hærens Operative Kommando til cheferne for de udsendte enheder fremgår det, at chefen for den udsendte enhed har en tilsyns- og afrapporteringspligt vedrørende forhold knyttet til anvendelse af civile firmaers arbejdsydelser.

46. Rigsrevisionens gennemgang af de udvalgte kontrakter har vist, at kontrakterne generelt indeholder regulering af og krav omkring de væsentligste forhold, som fremgår af forsvarets retningslinjer. Det fremgår tydeligt af de konkrete kontrakter, hvad der er henholdsvis den private aktørs ansvar og forsvarets ansvar. Jeg konstaterer dog, at forsvaret ikke i samtlige gennemgåede kontrakter har kunnet sikre sig mulighed for, at eventuelle uenigheder forbundet med kontrakterne løses ved dansk ret efter dansk lov. Jeg finder det velbegrunnet, at forsvaret søger at fastholde dansk lovvalg og værneting i alle kontrakter og, hvor dette ikke er muligt, overvejer at inddrage Kammeradvokaten ved kontraktindgåelsen.

IV. Underleverandører og samarbejde med allierede nationer

47. Jeg vil i dette kapitel redegøre nærmere for situationer, hvor forsvaret får leveret ydelser af underleverandører til private aktører, som forsvaret har indgået aftaler med, og situationer, hvor forsvaret får leveret ydelser af private aktører, som allierede nationer har indgået aftaler med. Der er tale om 2 forskellige situationer, hvor forsvarets muligheder for at stille krav til og føre kontrol med de ansattes vilkår er forskellige, og hvor der ikke er en direkte kontraktlig relation mellem forsvaret og leverandøren af en bestemt ydelse. Forsvaret kan stille krav til brugen af underleverandører, når forsvaret indgår kontrakterne i Danmark. Det er dog i praksis sværere at kontrollere fx arbejdsforhold, i tilfælde hvor forsvaret får ydelser leveret fra underleverandører.

Når det er allierede nationer, som har indgået en kontrakt med den private aktør, er forsvarets muligheder for kontrol generelt mindre end ved forsvarets egne aftaler.

Regulering af såvel brug af underleverandører som samarbejde med allierede bør udformes under hensyntagen til den operative opgave.

A. Underleverandører

48. Spørgsmålet om, hvilke krav der stilles til underleverandørers levering af ydelser til forsvaret, kan være relevant for alle kontrakttyper. Problematikken er dog især relevant for rammeaftaler på transportområdet i forbindelse med deltagelse i internationale operationer, hvor der i vid udstrækning bruges underleverandører. Indgåelse af rammeaftaler giver forsvaret mulighed for hurtigt at rekvirere materiel eller tjenesteydelser hos en privat aktør baseret på aktuelt behov.

Forsvaret har oplyst, at forsvaret i forbindelse med udbudsprocessen stiller krav til tilbudsgivere, og at der kun indgås aftaler med troværdige partnere, der vurderes at ville overholde indgåede kontraktens forhold vedrørende arbejdsvilkår. I forbindelse med udbudsprocessen anmoder forsvaret de private aktører om at beskrive deres brug af underleverandører. Jeg finder den beskrevne fremgangsmåde tilfredsstillende. Forsvaret fører herudover ikke kontrol med de private aktørers underleverandører, men agerer alene på baggrund af en begrundet mistanke om misligholdelse af kontrakten. Forsvaret har oplyst, at den almindelige tilsyns- og afrapporteringsforpligtelse, som fremgår af direktiverne fra Hærens Operative Kommando til cheferne for de udsendte enheder, omfatter såvel ydelser og personel fra leverandøren som dennes underleverandører. Forsvaret har oplyst, at der ikke er eksempler på, at forsvaret har måttet reagere som følge af eventuelle mistanker om misligholdelse af kontraktforhold vedrørende ansattes arbejdsvilkår.

B. Samarbejde med allierede nationer

49. Forsvaret samarbejder i en række tilfælde med allierede om forskellige opgaver i missionsområdet. Forsvarets samarbejde med allierede nationer ved internationale operationer omfatter bl.a. strategisk og taktisk transport, logistik, lejraktiviteter m.m. Forsvarets ud-

gifter til ydelser leveret på baggrund af kontrakter indgået af allierede nationer er som nævnt ikke indeholdt i tabel 1.

50. Det fremgår af direktiverne fra Hærens Operative Kommando til cheferne for de udsendte enheder, at indgåede serviceaftaler og aftaler om ansættelse af lokal arbejdskraft skal koordineres bedst muligt med allierede nationer, så konkurrencen om eventuelle knappe resurser og risikoen for lønglidning minimeres.

Forsvaret har oplyst, at man hyppigst samarbejder med allierede nationer, der generelt benytter private aktører efter samme principper som det danske forsvar. Herudover henviser forsvaret til, at retningslinjer udgivet af NATO og FN følges ved samarbejde med allierede. Forsvaret fører ikke kontrol med, om retningslinjerne efterleves.

51. Ved deltagelse i internationale operationer samarbejder de danske enheder med allierede, som har mulighed for at benytte private vagtværn i løsningen af opgaver. Forsvarsministeren oplyste den 8. februar 2008 over for Folketinget, at samarbejdspartnere i Afghanistan har kontrakt med private sikkerhedsfirmaer, og at disse indgår i den fælles sikkerhed omkring baser mv. Forsvarsministeren oplyste også, at de udsendte enheder er i løbende dialog med relevante aktører, herunder private sikkerhedsfirmaer, med henblik på at fremme sikkerheden. Der er imidlertid ikke tale om, at danske styrker har ansat private sikkerhedsfirmaer til varetagelse af sikkerhedsopgaver for de militære styrker.

C. Sammenfatning af kap. IV

52. Undersøgelsen har vist, at forsvaret af praktiske grunde kun i begrænset omfang kan kontrollere ydelser leveret fra underleverandører og via allierede nationers aftaler med private aktører.

53. Forsvaret køber især ydelser hos private aktører på transportområdet, hvor der i vid udstrækning bruges underleverandører. Disse kontrakter administreres fra Danmark, og forsvaret har oplyst, at forsvaret generelt stiller krav til forhold vedrørende private aktørers brug af underleverandører i forbindelse med udbudsprocessen. Endvidere har forsvaret oplyst, at forsvaret bl.a. som følge af den almindelige tilsyns- og afrapporteringsforpligtelse i missionsområdet løbende er opmærksom på forhold omkring underleverandørers behandling af ansatte mv. Jeg finder det tilfredsstillende, at forsvaret er opmærksom på at stille krav til anvendelsen af underleverandører.

54. Forsvaret fører ikke kontrol med forhold relateret til allierede nationers aftaler med private aktører. Jeg finder, at forsvaret fra sag til sag bør være opmærksom på relevante forhold i relation til de privat ansattes vilkår mv. – også når forsvaret får leveret ydelser fra private aktører gennem allierede nationer. Der kan i sagens natur ikke være tale om en pligt til at følge administrationen, men kun om at være opmærksom på, om der kunne være tale om forhold, som er uacceptable efter almindelig dansk opfattelse.

V. Fordele og ulemper ved forsvarets anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer

55. Forsvaret har anført, hvilke fordele og ulemper der generelt er forbundet med at anvende private aktører i forbindelse med internationale operationer. Forsvaret foretager i forlængelse heraf en række valg om at anvende eller afstå fra at anvende private aktører ved deltagelse i internationale operationer.

56. Generelt har forsvaret anført, at mængden af resurser, herunder især antallet af soldater, der anvendes i en international operation, søges reduceret til et minimum, med henblik på at opgaven kan løses bedst muligt og med lavest muligt resurseforbrug.

Forsvaret har oplyst, at ved i størst muligt omfang at anvende private aktører til opgaver, der kun skal løses i forbindelse med deltagelse i internationale operationer, behøver forsvaret ikke opbygge og vedligeholde denne specifikke kapacitet kontinuerligt i perioder, hvor Danmark ikke bidrager til internationale operationer. Jeg konstaterer samtidig, at samarbejde med private aktører giver forsvaret mulighed for at få løst opgaver på markedsvilkår. Fordelene begrænses dog i visse tilfælde af tids- eller sikkerhedsmæssige aspekter ved den konkrete mission.

Forsvaret har oplyst, at ved anvendelse af støtte fra private aktører og allierede kan størrelsen af den udsendte militære enhed reduceres, eller resurser frigøres til løsning af andre militære opgaver. I tilfælde, hvor forsvaret ikke selv råder over den nødvendige kapacitet, fx fly til strategiske transporter af materiel, er forsvaret nødt til at benytte private aktører eller samarbejde med allierede nationer. Anvendelse af private aktører kan frigøre militære resurser, herunder især personel, som ikke mindst på visse specialisatområder er en knap resurse. De frigjorte militære resurser kan i højere grad målrettes mod løsningen af selve de operative opgaver.

Forsvaret har anført, at det kan medføre ulemper, når militært personel erstattes af tilsvarende private aktører, idet det medfører begrænsninger i muligheden for at omdisponere de ellers militære resurser fra støtteopgaver til operative opgaver.

Forsvaret har ligeledes oplyst, at det er en ulempe, at der i visse situationer kan være behov for at bruge militære resurser til at tilvejebringe sikkerhed for de anvendte private aktører.

57. Rigsrevisionen har vurderet forsvarets anvendelse af rammeaftaler generelt. Indgåelse af rammeaftaler giver forsvaret mulighed for at rekvirere materiel eller tjenesteydelser hos en privat aktør baseret på aktuelt behov. En rammeaftale giver stor sikkerhed for at få leveret ydelsen uden unødige forsinkelser. Samtidig er der sikkerhed for, at udgiften ikke bliver større end den aftalte. Ved indgåelse af rammeaftaler på transportområdet er der dog samtidig en vis risiko for, at forsvaret ikke får det billigste produkt, dvs. til markedsprisen på det givne tidspunkt. I aftalerne er der imidlertid indføjede prisreguleringsklausuler, der giver mulighed for at genforhandle den aftalte pris. Samlet kan en rammeaftale betragtes som en slags forsikringsordning, der giver sikkerhed for, at en bestemt ydelse er til rådighed, når der opstår et behov.

58. Forsvaret har ønsket at understrege, at en central risiko ved anvendelse af private aktører er spørgsmålet om forsyningssikkerhed forstået som forsvarets sikkerhed for, at den private aktør leverer den aftalte ydelse på trods af fx et øget trusselsniveau, indtil en militær kapacitet eventuelt kan overtage opgaven. En afvejning af denne risiko og muligheden for at sikre en militær backup-kapacitet indgår i forsvarets overvejelser om at anvende private aktører til at varetage en given opgave.

59. Jeg kan konstatere, at der både er fordele og ulemper forbundet med at anvende private aktører i internationale operationer. Når forsvaret indgår aftaler med private aktører ved deltagelse i internationale operationer, skal forsvaret vurdere en række forhold. Forsvaret skal således vurdere de økonomiske og logistiske fordele og afveje disse med de risici, der er forbundet med at anvende private aktører. Disse risici relaterer sig primært til tidsmæssige aspekter, forsyningssikkerheden og de militære og civil ansattes sikkerhed.

VI. Sammenfatning

60. Forsvaret har opgjort udgifterne i 2007 til ydelser fra private aktører ved deltagelse i internationale operationer til 187,4 mio. kr., fordelt på ca. 100 kontrakter. I perioden 2003-2007 anvendte forsvaret i stigende omfang private aktører ved deltagelse i internationale operationer. Private aktører anvendes i helt overvejende grad til løsning af transportopgaver. Stigningen i transportudgifterne er primært en følge af engagementet i Afghanistan.

61. Usikkerheden i forsvarets opgørelser af udgifterne til private aktører ved internationale operationer skyldes bl.a., at forsvaret ikke umiddelbart kan trække oplysninger om aftalerne i forsvarets økonomistyringssystem, DeMars. På baggrund af usikkerheden i forsvarets opgørelser af udgifter til anvendelse af private aktører ved deltagelse i internationale operationer vurderer jeg, at forsvaret bør overveje, om den regnskabsmæssige registrering med fordel kan organiseres, så aftaler indgået med private aktører i forbindelse med internationale operationer nemmere kan identificeres. Forsvarskommandoen har hertil oplyst, at forsvaret vil overveje, hvordan den regnskabsmæssige registrering kan organiseres med henblik på at følge anvendelsen af private aktører med fokus på de betydeligste udgifter. Jeg finder dette tilfredsstillende.

62. Forsvaret arbejder med en række overordnede politikker for samarbejde med private aktører generelt ved indgåelse, styring og opfølgning på kontrakter. På lejrområdet har forsvaret udarbejdet konkrete retningslinjer i form af et lejrkoncept. Aftaler på transportområdet, som primært er dækket af rammeaftaler, og aftaler indgået med enkeltpersoner er ikke dækket af konkrete retningslinjer som fx lejrkonceptet. Jeg finder, at forsvaret på disse områder bør overveje at supplere den overordnede indkøbspolitik med fx en tjekliste, der opstiller de forhold, den ansvarlige skal være opmærksom på, når der anvendes private aktører, og som kan finde anvendelse afhængigt af de konkrete forhold. En sådan tjekliste kan fx være baseret på principperne fra lejrkonceptet.

63. Rigsrevisionens gennemgang af kontrakter – indgået i Danmark – har vist, at kontrakterne generelt indeholder regulering af og krav omkring de væsentligste forhold, som fremgår af forsvarets retningslinjer. Det fremgår tydeligt af de konkrete kontrakter, hvad der er henholdsvis den private aktørs ansvar og forsvarets ansvar. Jeg konstaterer dog, at forsvaret ikke i samtlige gennemgåede kontrakter har kunnet sikre sig mulighed for, at eventuelle uenigheder forbundet med kontrakterne løses ved dansk ret efter dansk lov. Jeg finder det velbegrunnet, at forsvaret søger at fastholde dansk lovvalg og værneting i alle kontrakter, og hvor dette ikke er muligt, overvejer at inddrage Kammeradvokaten ved kontraktindgåelsen.

64. Forsvaret køber især ydelser hos private aktører på transportområdet, hvor der i vid udstrækning bruges underleverandører. Disse kontrakter administreres fra Danmark, og forsvaret har oplyst, at forsvaret generelt stiller krav til forhold vedrørende private aktørers brug af underleverandører i forbindelse med udbudsprocessen. Samtidig har forsvaret oplyst, at forsvaret løbende er opmærksom på forhold omkring underleverandørers behandling af ansatte mv. i missionsområdet. Jeg finder det tilfredsstillende, at forsvaret er opmærksom på at stille krav til anvendelsen af underleverandører.

65. Det er min samlede vurdering, at forsvaret har administreret området hensigtsmæssigt.

Henrik Otbo

Bilag 1. Kontrakter gennemgået i forbindelse med udarbejdelse af notatet

1. *Rammeaftale mellem Hærens Materielkommando og DFDS Transport A/S*
Levering af transport i forbindelse med internationale opgaver, herunder deployering/redeployering, genforsyning samt øvelsesvirksomhed.
2. *Aftale mellem Hærens Materielkommando og Supreme Foodservice AG*
Daglig ledelse og drift af køkken og spiseafsnit.
3. *Aftale mellem Hærens Materielkommando og Supreme Foodservice AG*
Daglig drift af kantineudsalg.
4. *Aftale mellem Forsvarets Materieltjeneste og Supreme Foodservice AG*
Tilvejebringelse af mekanikere.
5. *Aftale mellem Hærens Materielkommando og Danish Camp Supply ApS*
Daglig ledelse og drift af køkken og spiseafsnit.
6. *Aftale mellem Hærens Materielkommando og Danish Camp Supply ApS*
Daglig drift af kantineudsalg.
7. *Aftale mellem Hærens Materielkommando og Danish Camp Supply ApS*
Bygning og konstruktion.
8. *Aftale mellem Det Danske Luftvåben og Danish Camp Supply A/S*
Bygning og konstruktion.
9. *Aftale mellem Flyvematerielkommandoen og ATCO Frontec Corp*
Vedligeholdelse og konstruktion.
10. *Aftale mellem Flyvematerielkommandoen og Terma A/S*
Materielvedligeholdelse.
11. *Aftale mellem Flyvematerielkommandoen og Marshall of Cambridge Aerospace Limited*
Materielvedligeholdelse og eftersyn.