



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

September 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Forsvarets forudsæt- ninger for at løse sine opgaver

Opfølgning i sagen om Forsvarets forudsætninger for at løse sine opgaver (beretning nr. 22/2017)

8. september 2021

RN 406/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Forsvarets forudsætninger for at løse sine opgaver, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 11. december 2018.

Konklusion

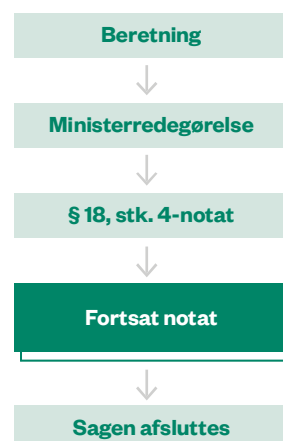
Forsvarsministeriet har taget flere initiativer, som giver mulighed for at øge den operative evne for fregatter og inspektionsskibe og øge rådigheden for kampvogne. I forhold til fregatter og inspektionsskibe har ministeriet besluttet at øge bemanningen, implementeret et nyt træningsregime og har løbende fokus på at sikre nødvendige reservedele. Forøgelsen af bemanningen forventes fuldt implementeret i 2023. I forhold til kampvogne forventer ministeriet, at opgraderingen af kampvogne, rammeaftaler for reservedele og tiltag på værksteder vil sikre øget rådighed, når alle kampvogne har været igennem en "mid-life update" ultimo 2022.

Forsvarsministeriet har pr. 1. januar 2021 etableret en direktion i departementet for at samle topledelsen og styrke styringen af koncernen. Ministeriet drøfter løbende prioriterede sager i direktionen. Ministeriet har oplyst, at de i 2. halvår 2021 vil reorganisere departementet til en centerorganisation. Det skal understøtte direktionen og den samlede koncernstyring.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- resultatet af Forsvarets arbejde med at øge den operative evne for fregatterne og inspektionsskibene for løsningen af opgaverne beredskab, indsættelse og uddannelse og øge rådigheden for kampvognene, herunder både de kampvogne, der anvendes til uddannelsesbrug, og de kampvogne, der er tilmeldt til NATO-beredskab
- resultatet af Forsvarsministeriets arbejde med at styrke den strategiske styring af koncernen.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2018 en beretning om Forsvarets forudsætninger for at løse sine opgaver. Beretningen handlede om Forsvarets forudsætninger for at løse sine opgaver, dvs. beredskab, indsættelse og uddannelse, med fokus på fregatter, inspektionsskibe og kampvogne. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om fregatter, inspektionsskibe og kampvogne havde haft de nødvendige forudsætninger for at løse alle deres opgaver tilfredsstillende, dvs. havde haft tilstrækkeligt udstyr i rette vedligeholdelsesstand samt en tilstrækkelig besætning med de rette kompetencer.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det var utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret, at fregatter, inspektionsskibe og kampvogne havde haft de nødvendige forudsætninger for at leve op til Forsvarets egne mål for en tilfredsstillende opgaveløsning.

Statsrevisorerne fandt det tilfredsstillende, at Forsvaret – i tilfælde af at beredskabet udløses – generelt vil prioritere at klargøre og indsætte de bedst fungerende enheder. Statsrevisorerne fandt det derudover relevant, at Forsvarsministeriet vil styrke styringen og tilsynet med Forsvarets opgaveløsning.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

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

Opfølgning på bemanning

Rigsrevisionen afgav i 2019 beretning om Forsvarsministeriets styring af bemanning nr. 17/2019, hvor der vil blive fulgt op på styring af bemanningen. Nærværende notat omfatter opfølgningen på konkrete initiativer om bemanning af fregatter og inspektionsskibe.

Opfølgingspunkt	Status
1. Resultatet af Forsvarets arbejde med at øge den operative evne for fregatterne og inspektionsskibene for løsningen af opgaverne beredskab, indsættelse og uddannelse og øge rådigheden for kampvognene, herunder både de kampvogne, der anvendes til uddannelsesbrug, og de kampvogne, der er tilmeldt til NATO-beredskab.	Behandles i dette notat.
2. Resultatet af Forsvarsministeriets arbejde med at styrke den strategiske styring af koncernen.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på punkterne.

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

II. Forsvarsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Forsvarsministeriets initiativer i forhold til opfølgningspunkterne. Gennemgangen er baseret på møder med Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement og materiale fremsendt af Forsvarsministeriet.

Forsvarets initiativer

7. Statsrevisorerne bemærkede, at det var utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke havde sikret, at fregatter, inspektionsskibe og kampvogne havde haft de nødvendige forudsætninger for at leve op til Forsvarets egne mål for en tilfredsstillende opgaveløsning. Statsrevisorerne bemærkede også, at mangel på udstyr og besætningsmedlemmer havde gjort Forsvaret sårbart og udgjorde en risiko for Forsvarets løsning af opgaver med beredskab og indsættelse.

8. Det fremgik af beretningen, at fregatterne og inspektionsskibene havde haft en for lav operativ evne i 2016 og 2017 i forhold til, hvad Forsvaret selv havde fastsat som nødvendigt for at kunne løse sine opgaver. Årsagen til den lave operative evne var mangel på besætningsmedlemmer eller udstyr. Af beretningen fremgik det desuden, at Forsvaret ikke havde haft et tilstrækkeligt antal kampvogne klar til brug i 2016 og 2017.

9. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen om Forsvarets initiativer til at understøtte den operative evne fremadrettet. Forsvaret ville øge besætningen på fregatter og inspektionsskibe, øge prioriteringen af at opstille komplette besætninger og fokusere på uddannelse. I forhold til kampvogne fremgik det af redegørelsen, at der i forliget 2018-2023 blev afsat midler til opgradering af kampvognsflåden, som Forsvaret forventede ville have en positiv effekt på den operative evne og på rådigheden over kampvogne til uddannelsesbrug.

10. I det følgende vil vi gennemgå Forsvarsministeriets initiativer. Initiativerne for både fregatter og inspektionsskibe vedrører besætning og materiel, og derfor følger vi op på de 2 kapaciteter samlet. Initiativerne for kampvogne vedrører kampvognenes rådighed.

Tiltag vedrørende fregatter og inspektionsskibe

11. Rigsrevisionens vurdering af fregatternes og inspektionsskibenes forudsætninger for at løse deres opgaver var i beretningen baseret på Forsvarets egne målinger af skibenes operative evne i it-systemet Forstruk. Forsvaret oplyser, at de ikke længere anvender Forstruk, og at opgørelsen af den operative evne for hver kapacitet i procent nu er erstattet af vurderinger i ledelsesinformationssystemet. I opfølgningen kan vi derfor ikke vurdere den operative evne på samme kvantitative grundlag, som vi gjorde i beretningen.

Initiativer til at styrke besætningen på fregatter og inspektionsskibe

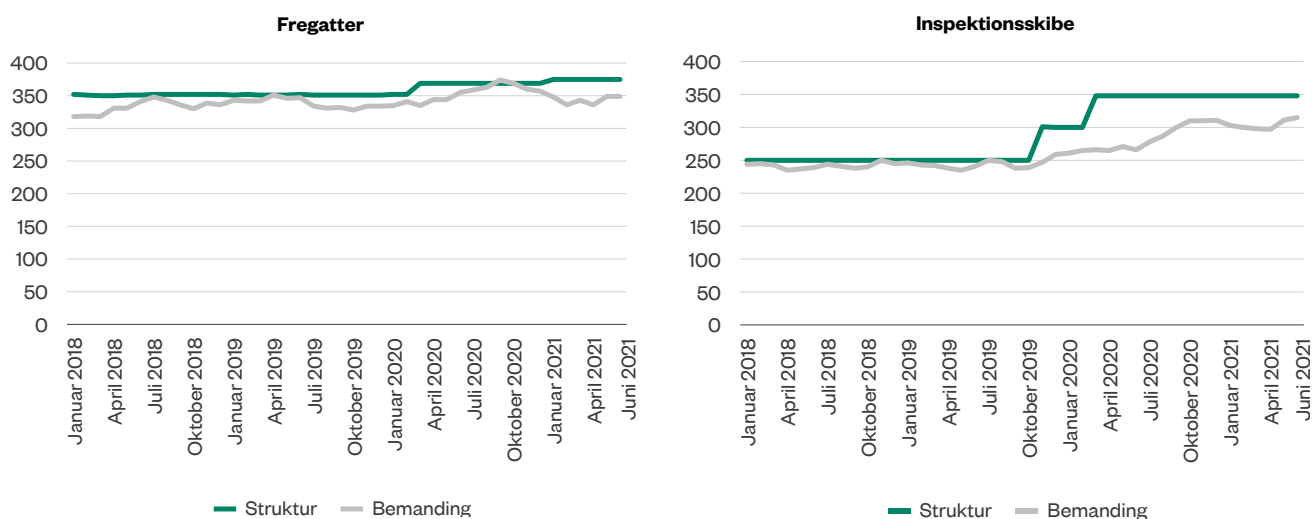
12. I 2016 blev det som en del af *Aftale om styrkelse af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis* politisk besluttet at styrke den tredje fregatbesætning, så der kunne opstilles 3 fulde besætninger. Forsvaret har oplyst, at de efterfølgende har besluttet at øge bemanningen ved hver af de 3 fregatbesætninger fra 117 til 123 besætningsmedlemmer. Forsvaret har desuden oplyst, at Forsvaret vil øge besætningerne med yderligere 2 medlemmer for at styrke enhederne med kapacitet til områdeluftforsvar fra den 1. januar 2021, og at disse stillinger er ved at blive besat.

Operativ evne

En kapacitets operative evne angiver kapacitetens evne til at løse sine opgaver. Der indgår både udstyr, besætningsmedlemmer og besætningsmedlemmernes uddannelsesniveau i vurderingen af den operative evne.

Forsvaret har også besluttet at styrke robustheden på inspektionsskibene ved at oprette en sjette besætning og øge besætningernes størrelse fra 50 til 58 mand og til 60 mand i 2023. Den sjette besætning har indgået operativt siden november 2020. Forsvaret oplyser, at der er udfordringer i forhold til rekruttering af visse kompetencer, der ikke kan rekrutteres eksternt, og at det betyder, at der er behov for at opkvalificere allerede ansatte medarbejdere, hvilket er mere tidskrævende. Forsvaret forventer, at besætningsforøgelsen på inspektionsskibene er fuldt afsluttet i 2023. Udviklingen i bemanningen er illustreret i figur 1.

Figur 1
Udvikling i struktur og bemanning på fregatter og inspektionsskibe



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Forsvarsministeriets oplysninger.

Forsvaret har oplyst, at Forsvaret på kort sigt har iværksat øget brug af udlån og beordring af personel fra andre dele af Søværnet til fregatter og inspektionsskibe for at imødekomme manglen på nøglepersonel.

For at styrke besætningernes uddannelse på fregatter og inspektionsskibe har Forsvaret oplyst, at Forsvaret har implementeret et nyt træningsregime, DANSARC. DANSARC skal sikre kompetencer og robusthed i besætningerne og sikre Søværnet indsigt i besætningernes uddannelsesniveau. DANSARC anvendes også i den engelske, hollandske og tyske flåde.

Forsvaret forventer, at de igangsatte tiltag og beslutninger om besætnings- og bemanningsforøgelse vil sikre mere fleksibilitet til bl.a. uddannelse, reducere belastningen på den enkelte besætning og sikre mulighed for øget operativ effekt i Søværnet.

Initiativer vedrørende materiel på fregatter og inspektionsskibe

13. Forsvaret oplyser, at der fortsat er udfordringer med materiellet til fregatter og inspektionsskibe, men at Søværnet er i løbende dialog med Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) om at få gennemført flere reservedelsindkøb. Forsvaret oplyser, at Forsvaret særligt har fokus på mere robuste reservedelspakker for at reducere behovet for materieflytninger.

Forsvaret anser materieflytninger som en integreret del af den proces, der opretholder beredskabet for enhederne, og Forsvaret planlægger derfor fortsat at flytte komponenter mellem skibene, når der opstår et operativt behov. Forsvaret vurderer, at antallet af materieflytninger og antallet af kritiske materielgenstande siden 2018 ikke har haft indflydelse på evnen til at opstille indsættelsesparate fregatter med uddannede fregatbesætninger, som kan opretholde beredskabet og løse de pålagte opgaver.

14. Vores gennemgang af det fremsendte materiale viser, at Forsvaret har iværksat flere tiltag for at øge den operative evne for fregatter og inspektionsskibe. Forsvaret har besluttet at øge bemanningen på fregatterne og inspektionsskibene og har implementeret et nyt træningsregime. Forøgelsen af bemanningen forventes fuldt implementeret i 2023. I forhold til materiel er Søværnet løbende i dialog med FMI om reservedelsindkøb, og Forsvaret forventer fortsat at flytte materiel mellem skibe efter behov.

Tiltag vedrørende kampvogne

15. Forsvarets kampvogne af typen Leopard 2 gennemgår i perioden 2018-2022 en planlagt "mid-life update" i Tyskland fra version 2A5 til 2A7. Beholdningen af operative kampvogne er derfor reduceret i denne periode. Forsvaret har ikke haft nogen kampvognsenhed tilmeldt et forpligtende beredskab i perioden 2019-2021, og Forsvaret har derfor ikke haft samme behov for rådighed over kampvogne, mens kampvognene bliver opgraderet.

Forsvaret har ikke beregnet rådighedsgraden for kampvognene i 2020 og 2021 på grund af ind- og udlevering af kampvogne til en "mid-life update". Forsvarets materielstatusrapportering viser, at Forsvaret har rapporteret kampvognene i status "grøn" fra 4. kvartal 2016 til 1. kvartal 2021, hvilket betyder, at drift og vedligehold for kampvognene er forløbet som planlagt i denne periode.

Hærkommandoen og FMI har fastsat en lavere rådighed pr. kampvogn i 2021, svarende til 850 km pr. kampvogn. Antallet af kilometer, der er til rådighed, øges til 1.600 km pr. kampvogn fra ultimo 2022, når kampvognene har været igennem en "mid-life update". Forsvaret forventer således, at rådigheden for kampvognene vil være større, når opgraderingen er afsluttet. Pr. 1. juni 2021 har Panserbataljonen modtaget 23 opgraderede kampvogne, hvoraf 21 er taget i brug.

Forsvaret oplyser, at der er iværksat en række supplerende tiltag for at sikre rådighed for kampvognene. På garnisonsværkstedet i Holstebro er der fx oprettet særlige værkstedsspor, som er prioriteret til reparation af kampvogne, hvilket ifølge Forsvaret giver mindre ventetid. Forsvaret vil uddanne alt teknisk personel på garnisonsværkstedet til at kunne udføre eftersyn og reparationer på kampvogne.

Forsvaret oplyser desuden, at reservedelssituationen for kampvognene er forbedret, fordi indgåelsen af rammeaftaler på området har smidiggjort en hurtigere tilvejebringelse af reservedele til kampvognene. Udbuddet af reservedele til de opgraderede Leopard 2A7-kampvogne er begrænset, fordi Danmark er det første land, der har taget den nye variant i brug. Forsvaret oplyser, at det dog først er fra 2023, når kampvognene igen er tilmeldt beredskabet, at der rigtigt bliver behov for de nye 2A7 reservedele.

16. Vores gennemgang af det indsendte materiale viser, at Forsvaret har iværksat flere tiltag for at styrke rådigheden for kampvognene. På nuværende tidspunkt måler Forsvaret ikke rådighedsgraden, da kampvognene frem til ultimo 2022 gennemgår en "mid-life update". Forsvaret forventer, at tiltag angående værksteder og rammeaftaler for reservedele vil sikre rådigheden fremadrettet.

17. Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at Forsvarsministeriet har iværksat flere tiltag for at forbedre Forsvarets forudsætninger for at løse sine opgaver. Forsvaret har bl.a. besluttet at øge bemanningen på fregatter og inspektionsskibe, har implementeret et nyt træningsregime og har fortsat fokus på materielsituationen. I forhold til kampvogne forventer Forsvaret, at en "mid-life update", rammeaftaler for reservedele og initiativer på værksteder vil øge rådigheden for kampvognene.

Flere initiativer er først fuldt implementeret i 2023, og Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at øge den operative evne for fregatter og inspektionsskibe og øge rådigheden for kampvognene.

Forsvarsministeriets arbejde med at styrke den strategiske styring

18. Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det relevant, at Forsvarsministeriet ville styrke styringen og tilsynet med Forsvarets opgaveløsning.

19. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Forsvarsministeriet havde igangsat et arbejde med at styrke den strategiske styring af koncernen, og at beretningen samlet set gav anledning til at overveje supplerende tiltag, der kunne bibringe styringsmæssig værdi til Forsvarsministeriets fremadrettede arbejde.

20. Forsvarsministeriet har med virkning fra januar 2021 etableret en ny direktion i ministeriets departement for at samle topledelsen af departementet og styrke den strategiske styring af ministeriet. Ministeriet har oplyst, at direktionen holder et ugentligt møde om håndtering af prioriterede og strategiske sager, et ugentligt møde om koncernens udvikling og ledelsesmøder hver anden uge, hvor strategiske sager drøftes i en bredere ledelsesgruppe i departementet. På direktionsmøderne træffer ledelsen fx strategiske beslutninger om prioritering af ressourcer og udviklings- og forandringsprojekter. De nye, faste mødefora skal ifølge Forsvarsministeriet styrke fokus på implementering og strategisk styring og sikre bedre mulighed for teknisk gennemgang af komplekse sager.

Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvaret i 2. halvår 2021 vil reorganisere departementet til en centerorganisation. Som en del af denne reorganisering vil ministeriet oprette Center for Strategi, Forandring og Ressourcer, hvis formål er at understøtte departementets strategiske styring af koncernen, herunder understøtte direktionen og den samlede koncernstyring.

Forsvarsministeriet har siden 2018 arbejdet med et koncernstyringsdashboard, som skulle samle information fra de enkelte styringsværktøjer og give et statusoverblik for opgaveløsningen inden for centrale driftsområder, strategiske udviklingsinitiativer og forligsimplicering. Ministeriet oplyser, at dashboardet ikke længere anvendes som følge af ledelsesmæssige ændringer og prioriteringer. Ministeriet oplyser, at prioriterede sager nu løbende drøftes i direktionen.

Forsvarsministeriet har i mål- og resultatplanerne for de seneste år opstillet mål for bl.a. udviklingen af styringen af styrkeproduktionen, mål for forligsimpliceringen og mål for udviklingen af styringsregimet. Det fremgår fx af Forsvarskommandoens årsrapporter for 2019 og 2020, at Forsvaret har videreudviklet ledelsesinformationsregimet for bedre at kunne sammenkoble økonomi og opgaveløsning og forudse kommende udfordringer. Forsvarsministeriets øgede fokus på styring i mål- og resultatplanerne har ifølge ministeriet bidraget til et øget ledelsesfokus og fokus på vigtigheden af den strategiske styring af koncernen.

Forsvarsministeriets tilsyn har i 2019 og 2020 bl.a. haft fokus på Forsvarskommandoens virksomhed, herunder Forsvarets styrkeproduktion og forligsimpliceringen. Ministeriet oplyser, at tilsynet har fået et mere fremadskuende fokus, fx på hvilke udfordringer styrelserne kan se fremadrettet. Ministeriet oplyser, at tilsynet og den løbende informationsindhentning har bidraget positivt til kvalificeringen af arbejdet med at styrke den strategiske styring af koncernen.

21. Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at Forsvarsministeriet siden 2018 har forsøgt at udvikle den strategiske styring gennem forskellige initiativer. Ministeriet har ændret organiseringen af ledelsen i ministeriet i januar 2021 og vil i 2. halvår reorganisere departementet til en centerorganisation for at understøtte den strategiske styring af koncernen. Ministeriet har desuden iværksat tiltag, så Forsvarets mål- og resultatplaner og tilsynet kan bidrage til den strategiske styring af koncernen. Med den nuværende styringsstrategi med direktionen som central aktør er det ministeriets hensigt, at den tværgående styring af koncernen vil blive styrket.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at sikre en bedre strategisk styring af koncernen.