



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Februar 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Forsvarets lagre

Opfølgning i sagen om Forsvarets lagre (beretning nr. 12/2014)

22. januar 2021

RN 402/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Forsvarets lagre, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 20. august 2015.

Konklusion

Forsvarsministeriet har med udgangspunkt i best practice og i samarbejde med eksterne aktører, herunder konsulenter og universiteter, udarbejdet et nyt styringsgrundlag for lagerstyringen i Forsvarsministeriets koncern. Styringsgrundlaget skal understøtte en effektiv styring af lagrene og sikre, at lagrene styres økonomisk effektivt. Styringsgrundlaget er medio 2020 implementeret i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Styrelsen undergik i den forbindelse en organisationsændring, som understøtter styringsgrundlaget, og giver ministeriet mulighed for at foretage opgørelser og analyser af forbrug og lagerdækning. Derudover har ministeriet udarbejdet en ny definition af forbrug.

Rigsrevisionen finder Forsvarsministeriets udarbejdelse af et nyt styringsgrundlag tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på, at styringsgrundlaget gør Forsvarsministeriet i stand til at:

- definere og klart skelne mellem den del af lagrene, som skyldes beredskabsbehov, og den del af lagrene, som skyldes hensyn til den almindelige drift
- udarbejde styringsparametre for forskellige dele af beholdningerne, således at en netop tilstrækkelig lagerbeholdning kan opretholdes
- udvikle metoder til at følge op på relevante måltal, herunder lageromkostninger, på beholdningsområdet, som fremadrettet vil indgå som en integreret del af virksomhedsstyringen.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Forsvarsministeriet har udarbejdet et styringsgrundlag, men ministeriet forventer, at den fulde implementering i alle styrelsens enheder først vil være afsluttet ved udgangen af 2023, hvorefter hele styringen af lagrene vil være baseret på det nye grundlag. Ministeriet har gennemført en analyse af omstætningshastigheden på lagrene og har igangsat en oprydning af reparabelt og uklassificeret lager. Ministeriet har desuden påbegyndt identificeringen og bortskaffelsen af materielnumre, som ikke længere skal anvendes. Der er på nuværende tidspunkt gennemgået ca. 16.500 materielnumre, svarende til 26 mia. kr. og 89 % af lagrenes samlede værdi. Der er i dag ca. 280.000 aktive materielnumre, og de vil ifølge ministeriet blive gennemgået inden udgangen af 2023.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Forsvarsministeriets arbejde med at sikre en bedre styring af lagrene
- Forsvarsministeriets arbejde med at identificere og bortskaffe materiel.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i april 2015 en beretning om Forsvarets lagre. Beretningen handlede om Forsvarets styring af sine lagre, herunder om Forsvaret havde et tilstrækkeligt styringsgrundlag til at kunne understøtte en effektiv styring af lagrene, og om lagrene blev styret økonomisk effektivt. Derudover handlede beretningen om, hvorvidt Forsvaret sikrede, at materiel, der ikke længere kunne anvendes, blev identificeret og bortskaffet.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at styringen af lagrene ikke havde været effektiv på grund af ledelsesmæssigt svigt, og fandt det utilfredsstillende, at Forsvaret ikke kunne opgøre, om de store lagre kunne begrundes i fx beredskabshensyn.

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.

Opfølgingspunkt	Status
1. Forsvarets arbejde med at udarbejde et styringsgrundlag, som beskriver formålet med lagrene, hvilke behov de skal dække, og hvordan de optimeres.	Behandles i dette notat.
2. Forsvarets arbejde med at sikre en bedre styring af lagrene.	Behandles i dette notat.
3. Forsvarets arbejde med at identificere og bortskaffe materiel, som ikke længere skal anvendes.	Behandles i dette notat.

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

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 de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på et møde med og materiale fremsendt af ministeriet.

Styringsgrundlag

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Forsvaret ikke havde et styringsgrundlag, som beskrev formålet med lagrene, hvilke behov de skulle dække, og hvordan de blev optimeret. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at de fandt det utilfredsstillende, at Forsvaret ikke kunne opgøre, om de store lagre kunne begrundes i fx beredskabs-hensyn.

8. I Rigsrevisionens notat af 20. august 2015 blev der identificeret 3 konkrete opfølgingspunkter vedrørende styringsgrundlaget, idet vi fortsat ville følge Forsvarsministeriets arbejde med at:

- definere og klart skelne mellem den del af lagrene, som skyldes beredskabsbehov, og den del af lagrene, som skyldes hensyn til den almindelige drift
- udarbejde styringsparametre for forskellige dele af beholdningerne, således at en netop tilstrækkelig lagerbeholdning kan opretholdes
- udvikle metoder til at følge op på relevante måltal, herunder lageromkostninger, på beholdningsområdet, som fremadrettet vil indgå som en integreret del af virksomhedsstyringen.

9. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet havde etableret et program vedrørende den samlede logistiske styring, der havde til formål at optimere Forsvarets samlede forsyningskæde, herunder optimering af Forsvarets lagerbeholdninger.

Forsvarsministeriet iværksatte efterfølgende Program Optimeret Forsyningskæde (herefter PROF). Formålet med PROF var generelt at lede og koordinere indsatser for at forbedre lagerstyringen og forsyningskæden inden for Forsvarsministeriets koncern – dog undtaget Forsvarets Efterretningstjeneste og Forsvarets Interne Revision.

PROF

10. Vores gennemgang af Forsvarsministeriets fremsendte materiale viser, at PROF i dag er afsluttet og medio 2020 er fusioneret med andre dele af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (herefter FMI) og samlet i FMI's Supply Chain Division (herefter SCD). FMI har ansvaret for at sikre implementering af de tiltag, som er blevet iværksat i regi af PROF, men også at sikre den fremadrettede optimering og videreudvikling af forsyningskæden. SCD har en hierarkisk struktur med flere procesejere. For at sikre det ledelsesmæssige fokus er ansvaret for fortsat at følge gevinstrealiseringen samt det løbende arbejde med forsyningskæden overtaget af gevinstejeren (FMI's vicechef). Ministeriet har oplyst, at dette er sket for at imødekomme beretningens kritik om, at der var sket et ledelsesmæssigt svigt i styringen af Forsvarets lagre.

Vores gennemgang viser, at styringsgrundlaget for lagerstyringen er fastlagt i et direktiv og en bestemmelse, som Forsvarsministeriet har udarbejdet i regi af PROF. Direktivet fastsætter de styringsmæssige rammevilkår, som tager udgangspunkt i den operative opgavevaretagelse, koncernens resurser og kompetencer samt behovet for mål- og omkostningsstyring. Bestemmelsen fastsætter retningslinjer, opgaver og ansvar for gennemførelsen af lagerstyringen i koncernen, så der sikres ensartede retningslinjer for styringen på tværs af koncernen. Bestemmelsen sammenføjer direktivet med koncernens mere områdespecifikke forvaltningsgrundlag og de underliggende vejledninger, håndbøger, manualer mv.

Opdeling af lagre i beredskabsbehov og almindelig drift

11. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse, at det var væsentligt for den samlede lagerstyring, at der kunne redegøres for, hvilke dele af Forsvarets beholdninger der var begrundet i beredskabsforpligtelser, og hvilke der var etableret af hensyn til den normale drift.

Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriet har lavet en løsning i det administrative it-system DeMars, hvor der er oprettet en selvstændig lagerstruktur til materiel i beredskabsbeholdningen. Det betyder, at materiel, der er dedikeret til beredskab, skal kategoriseres på en måde i DeMars, som gør, at brugerne kan se, at dette materiel er reserveret til et operativt beredskab og derfor er låst for andre brugere. Denne lagerstruktur understøttes af et nyt it-system, der kan opgøre fremtidige behov, herunder skelne mellem lagerbeholdning, der skyldes henholdsvis beredskabsforpligtelser og ordinær drift.

Styringsparametre

12. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse, at Forsvaret ville udarbejde styringsparametre for forskellige dele af beholdningen, så en tilstrækkelig lagerbeholdning kunne opretholdes. Vores gennemgang viser, at der i regi af PROF er iværksat tiltag, der skal sikre en tilstrækkelig lagerbeholdning. For at sikre at der foretages hensigtsmæssige indkøb i Forsvaret og ikke købes mere ind, end der skal bruges, har Forsvarsministeriet indført en afstemningsproces. Afstemningsprocessen skitserer, hvordan indkøb skal planlægges gennem 3 led: forbrugsforecasts, forsyningsplan og afstemning. De 3 led skal ifølge ministeriet understøtte, at lagerbeholdningen ikke overstiger behovet.

Metoder til opfølgning

13. Forsvarsministeren beskrev i ministerredøgørelsen, at Forsvaret ville udvikle metoder til opfølgning på relevante måltal og lageromkostninger, som fremadrettet skulle indgå som en del af virksomhedsstyringen. Vores gennemgang viser, at Forsvarsministeriet har udarbejdet en målstyringsmodel, hvis formål er at understøtte den tværgående og funktionsvise lagerstyring i koncernen, herunder at sikre en omkostningseffektiv udnyttelse af resurser. Målstyringen skal skabe en løbende forventningsafstemning mellem FMI og brugerne, der tager højde for brugerbehov, omkostninger og kapitalbinding. Afstemningen skal bl.a. ske ved, at FMI beskriver målområder og udarbejder tilhørende key performance indicators, der kan indgå i FMI's mål- og resultatplan.

Vores gennemgang viser endvidere, at Forsvarsministeriet har udarbejdet en ny omkostningsmodel, der skal sikre, at ministeriet kan opgøre omkostningerne ved lagerstyringen. Omkostningsmodellen bygger på forretningsprocesserne baseret på SCOR, idet totalomkostningerne opgøres for hver af de 6 processer heri.

Ifølge Forsvarsministeriet er både afstemningsprocessen og den nye omkostningsmodel projekter, der skal nedbringe kapitalbindingen i lagrene og dermed også nedbringe totalomkostningerne forbundet med at drive lagrene.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har udarbejdet et styringsgrundlag, der gør ministeriet i stand til at skelne mellem beredskabsbehov og drift, at der er udarbejdet styringsparametre for beholdningerne, og at der er udviklet metoder til at følge op på relevante måltal. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Styring af lagrene

15. Statsrevisorerne bemærkede, at Forsvaret burde udarbejde opgørelser og analyser af forbrug og lagerdækning på lagrene. Det fremgik desuden af beretningen, at Forsvaret ikke styrede reparabelt lager og uklassificeret lager effektivt, idet Forsvaret ikke inddrog overvejelser om, hvornår det var økonomisk hensigtsmæssigt at lægge materiel på reparabelt lager, og at Forsvaret ikke sikrede, at materiel ikke lå på uklassificeret lager i længere tid end højst nødvendigt.

16. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeriet fandt det vigtigt med en god og effektiv styring af Forsvarets lagerbeholdninger, at det sker på en økonomisk effektiv måde, og at forsynings sikkerheden for enhederne og soldaterne er optimal.

17. I Rigsrevisionens notat af 20. august 2015 blev der på baggrund af ministerredegørelsen identificeret 5 opfølgingspunkter om styringen, idet vi fortsat ville følge Forsvarsministeriets arbejde med at:

- udarbejde opgørelser og analyser af forbrug og lagerdækning på lagrene
- udarbejde en klarere definition af forbrug, der kan sikre retvisende opgørelser og analyser af forbrug
- justere og opdatere lagerstyringsparametrene for alle materielnumre
- sikre, at kun de nødvendige indkøb gennemføres ved bl.a. at gennemføre en analyse af omsætnings hastigheden
- gennemgå og rydde op på reparabelt lager og uklassificeret lager.

Opgørelser og analyser af forbrug og lagerdækning

18. Ét af projekterne under PROF var at udarbejde et nyt styringskoncept for lagrene med udgangspunkt i SCOR. Forsvarsministeriet valgte SCOR på baggrund af en kortlægning af best practice inden for lagerstyring i samarbejde med eksterne aktører, herunder universiteter og konsulenthuse. Vores gennemgang viser, at SCOR består af 6 overordnede processer, som til sammen giver mulighed for at foretage opgørelser og analyser af forbrug og lagerdækning: Planlægning, genforsyning, vedligehold, levering, returnering og management og support.

SCOR

SCOR (Supply Chain Operations Reference model) er en internationalt godkendt model udviklet til at sikre styring og optimering af forsyningskæden.

Definition af forbrug

19. Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarets definition af forbrug er ændret på baggrund af implementeringen af et nyt styringsgrundlag for lagre. Forsvaret definerer nu forbrug som *"en afgang fra koncernens totale beholdninger"*, der *"medfører en økonomisk og mængdemæssig nedskrivning af beholdningerne. Det opgøres på baggrund af bevægelsesarter og lagre i DeMars"*. Materiel som fx tøj, der bruges af en soldat i en periode for derefter at blive returneret til lageret, defineres således ikke som forbrugt.

Lagerstyringsparametre

20. Det fremgik af forsvarsministerens redegørelse, at Forsvarsministeriet i 2015 iværksatte et tiltag for at justere og opdatere lagerstyringsparametrene på de i alt ca. 400.000 materielnumre. Ministeren oplyste, at ministeriet forventede at have gennemgået alle 400.000 materielnumre i 2017. Ministeriet har oplyst, at det viste sig, at det var en langt mere kompleks opgave at justere og opdatere lagerstyringsparametrene på materielnumrene end forventet. Ministeriet henviser i stedet til, at en gennemgang af alle materielnumre vil imødekomme justeringer af lagerstyringsparametrene.

Analyse af omsætningshastigheden

21. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet for at sikre, at kun de nødvendige indkøb foretages, har udviklet afstemningsprocessen, der skitserer, hvordan indkøb skal planlægges, og dermed sikrer viden om omsætningshastigheden på det enkelte materiel. Afstemningsprocessen skal forbedre Forsvarsministeriets evne til at vurdere, hvad behovet er, så der ikke købes mere ind end nødvendigt. Ifølge materialet modtaget fra Forsvarsministeriet beregnes den optimale lagerbeholdning ud fra både historisk forbrug, afstemt forecast og de aftalte lagerstyringsprincipper for de enkelte materielgenstande.

Forsvarsministeriet har ultimo 2020 implementeret afstemningsprocessen i 10 ud af de i alt ca. 50 kapacitetscentre. I den forbindelse har ministeriet oplevet en tendens til, at lagerbeholdninger og kapacitetsbindinger er for høje i forhold til kapacitetens behov. Ministeriet forventer, at der efter implementeringen ved alle kapacitetscentre vil ske en nedbringelse af kapitalbindinger med et milliardbeløb. Ministeriet forventer, at tiltagene vil være endeligt implementeret i 2023.

Oprydning på reparablet og uklassificeret lager

22. Vores gennemgang af Forsvarsministeriets materiale viser, at Forsvaret i 2014 iværksatte Projekt Materialelegennemgang (herefter MGG). Med MGG fulgte en oprydning på reparablet og uklassificeret lager. Ministeriet har oplyst, at oprydningen nu sker fortløbende, idet ministeriets nye it-system vil styrke forecast-nøjagtigheden og dermed styrke prognosestyringen af, hvilket materiel og hvilke mængder af materiel der sendes til reparation hvornår. Ministeriet har desuden oplyst, at afstemningsprocessen vil medvirke til at aktivere beholdningerne i reparablet lager, idet ministeriet ønsker muligheden for at etablere en automatiseret løsning i DeMars.

23. Forsvarsministeriet har derudover oplyst, at SCOR leder og støtter en effektiv drift og udnyttelse af lagerbeholdningerne i både reparabelt og uklassificeret lager. Det skyldes, at der er en høj afviklingshastighed på uklassificeret lager, som indikerer, at materiellet generelt ikke ligger på uklassificeret lager i længere tid ad gangen. Ministeriet har oplyst, at der i perioden 2015-2020 er bortskaffet ca. 675.000 materielgenstande, svarende til en værdi på ca. 100 mio. kr., fra enten reparabelt eller uklassificeret lager.

24. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har udarbejdet et nyt styringskoncept, der giver mulighed for at foretage opgørelser og analyser af forbrug og lagerdækning, og har udarbejdet en ny definition af forbrug. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarsministeriets arbejde med at sikre en bedre styring, herunder med at implementere afstemningsprocessen i de resterende kapacitetscentre frem mod den forventede fulde implementering i 2023, og med at gennemgå og rydde op på reparabelt og uklassificeret lager.

Bortskaffelse af materiel

25. Statsrevisorerne bemærkede, at Forsvaret ikke i tilstrækkeligt omfang havde sørget for at identificere og bortskaffe materiel, der ikke længere blev anvendt. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse, at en stor del af materiellet i Forsvarets beholdning ville blive gennemgået med henblik på at sikre, at lagrene indeholdt de rette beholdninger med korrekt værdi. I den forbindelse ville der naturligt komme fokus på bortskaffelse af materiellet, der ikke længere kunne anvendes.

26. Vores gennemgang af Forsvarsministeriets materiale viser, at MGG indeholder en gennemgang af Forsvarets lagerbeholdninger med henblik på at sikre, at beholdningerne er kurante og hensigtsmæssigt værdisat.

27. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet indtil videre har foretaget en gennemgang af ca. 16.500 materielnumre. Det svarer til ca. 89 % af den samlede beholdningsværdi på 29,1 mia. kr., idet ministeriet har gennemgået for ca. 26 mia. kr. Gennemgangen svarer desuden til ca. 5 % af de 350.000 aktive materielnumre, der var i 2014. I dag er der ifølge ministeriet 280.000 aktive materielnumre.

28. Forsvarsministeriet har oplyst, at den oprindelige plan var, at MGG skulle være afsluttet ved udgangen af 2018. På grund af langsommere fremdrift end forventet blev sluttidspunktet udskudt. Projektet sluttede i stedet med udgangen af juli 2019. PROF har siden løbende målt resultater af effekten, og sidste opgørelse er udarbejdet ultimo september 2020. De løbende opgørelser af lageret har resulteret i en beholdningsreduktion (bortskaffelse) på 5,4 mia. kr. af de gennemgåede ca. 16.500 materielnumre.

29. Forsvarsministeriet har oplyst, at en gennemgang af de resterende aktive materielnumre vil ske som en integreret del af implementeringen af afstemningsprocessen frem til og med 2023.

30. Rigsrevisionen kan konstatere, at gennemgangen først forventes afsluttet ved udgangen af 2023. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde på området.