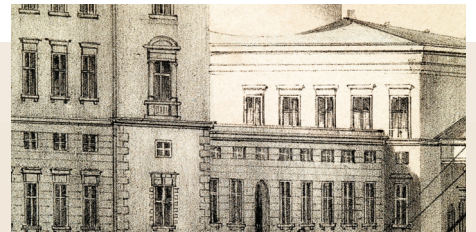


16/2007

STATSREVISORERNE



Beretning om
forsvarets administration af
vedligeholdelses-, bygge- og
anlægsprojekter



16/2007

Beretning om forsvarets administration af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

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 2008

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 forsvarsministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2008.

Forsvarsministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2007, som afgives i 2009.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-298-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FORSVARETS ADMINISTRATION AF VEDLIGEHOVELSES-, BYGGE- OG ANLÆGSPROJEKTER

Forsvarets udgifter til vedligeholdelses- samt bygge- og anlægsprojekter er betydelige. I 2007 anvendte forsvaret således 649,2 mio. kr. på bygge- og anlægsområdet og 347 mio. kr. på mindre vedligeholdelsesprojekter. I 2006 var forsvarets forbrug på bygge- og anlægsområdet 491,5 mio. kr. og 351,3 mio. kr. til mindre vedligeholdelsesprojekter.

I beretningen sondres mellem mindre og større projekter, hvor større projekter indebærer en udgift over 3 mio. kr.

Statsrevisorerne bemærker, at forsvarets økonomiske styring og administration af *større* vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter stort set har været tilfredsstillende i 2006 og 2007. Statsrevisorerne kritiserer dog, at udbudsreglerne ikke har været overholdt i alle tilfælde. Statsrevisorerne kritiserer endvidere, at Forsvarsministeriet ikke har overholdt bevillingsreglerne, da ministeriet undlod at forelægge projektet Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps til 50,5 mio. kr. for Finansudvalget til godkendelse.

Statsrevisorerne bemærker, at forsvarets økonomiske styring og sagsbehandling af de *mindre* vedligeholdelsesprojekter var utilfredsstillende i 2006 og 2007. Forsvaret har således ikke skabt fuld sikkerhed for, at Nybodersagens problemer med overtrædelse af udbuds- og habilitetsregler ikke gentager sig.

Statsrevisorerne kritiserer,

- at forsvaret ikke har haft et løbende overblik over forbruget på mindre vedligeholdelsesprojekter, hvilket har medført budgetoverskridelser i 2006 og 2007
- at sagsbehandlingen af de mindre vedligeholdelsesprojekter ikke i alle tilfælde er sket efter reglerne, fx er der tilfælde, hvor tilbudsloven ikke er overholdt, og hvor forsvarets egne rammeaftaler med leverandører ikke er anvendt fuldt ud
- at forsvaret ikke altid kan dokumentere, at projekterne er gennemført mest økonomisk.

Statsrevisorerne konstaterer, at forsvarets efterslæb på vedligeholdelse, som i 2006 blev opgjort til 750-800 mio. kr., ikke er reduceret væsentligt. På den baggrund finder Statsrevisorerne det optimistisk, når Forsvarsministeriet forventer at indhente væsentlige dele af efterslæbet allerede i 2009 og at indhente hele efterslæbet i 2013, to år tidligere end oprindeligt planlagt.

Statsrevisorerne forventer, at Forsvarsministeriet følger op på, hvordan forsvarets nye organisation efter forsvarsforliget og de bebudede opstramninger skaber den fornødne professionalisme på området.

Statsrevisorerne,
den 20. august 2008

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*



Beretning til Statsrevisorerne om forsvarets administration af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund for undersøgelsen	5
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode	6
III.	Forsvarets sagsbehandling af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter	8
	A. Mindre vedligeholdelsesprojekter	8
	B. Større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter	13
IV.	Forsvarets økonomiske styring af området	15
	A. Mindre vedligeholdelsesprojekter	15
	B. Større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter	19
V.	Forsvarsministeriets forvaltning	21
	A. Opfølgning på vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter	21
	B. Opfølgning på efterslæbet på vedligeholdelse	24
	C. Organiseringen af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter	25

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om forsvarets administration af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter i 2006 og 2007. Baggrunden for beretningen er en vedligeholdelsessag i Nyboder, hvor tilbudslovens regler ikke blev fulgt, og der var problemer med habiliteten. Undersøgelsen følger også op på Statsrevisorernes beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger. Rigsrevisionen har iværksat undersøgelsen af egen drift.

2. Bevillingerne til mindre vedligeholdelse er ikke specificeret på finansloven, men blev finansieret over forsvarets driftsbevilling. I 2006 var forbruget til mindre vedligeholdelsesprojekter på 351,3 mio. kr. og på 347,0 mio. kr. i 2007. Forsvarets forbrug på bygge- og anlægsområdet var på 491,5 mio. kr. i 2006 og på 649,2 mio. kr. i 2007.

3. Forsvaret har været igennem en større omorganisering, som bl.a. har betydet, at 80 % af forsvarets personale er blevet omrokeret. Omorganiseringen er sket på baggrund af forsvarsforliget 2005-2009. Forsvarsforliget indeholder en aftale om, at forsvarets administration skal omstilles, rationaliseres og effektiviseres. Det omfatter bl.a. en centralisering af administrationen af byggeri, anlæg og bygningsvedligeholdelse. Forsvaret oprettede på den baggrund den 1. januar 2007 en ny organisation, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste, med 5 regionale byggestøttecentre og 8 lokale støttecentre med tilhørende lokale støtteelementer.

4. Formålet med beretningen er at vurdere, om forsvaret administrerer vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter tilfredsstillende. Undersøgelsens formål er opdelt i 3 delformål:

- Er forsvarets sagsbehandling af projekterne tilfredsstillende?
- Styres forsvaret økonomien på området tilfredsstillende?
- Har Forsvarsministeriet fulgt op på forelagte oplysninger?

Rigsrevisionen har undersøgt, om sagsbehandlingen er tilfredsstillende ved at gennemgå, om love og regler er overholdt for en række projekter. Det omfatter bl.a. overholdelse af udbudsregler, som skal sikre, at indkøb sker mest økonomisk. Endvidere indeholder forvaltningsloven regler om habilitet, der skal sikre, at offentligt ansatte er upartiske og træffer beslutninger og afgørelser ud fra saglige hensyn.

I betragtning af de store vedligeholdelsesmæssige udgifter, der er til forsvarets bygninger, bør forsvaret i den økonomiske styring som minimum have et samlet overblik over de interne bevillinger samt kunne opgøre og følge op på forbruget på området.

Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om forsvaret har fulgt tilfredsstillende op på Statsrevisorernes beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger, herunder om Forsvarsministeriet har sikret, at det konstaterede efterslæb på vedligeholdelse bliver indhentet.

I en vedligeholdelsessag i Nyboder fastslog Kammeradvokaten, at forsvaret ikke havde fulgt tilbudslovens regler om udbud, at kontrakterne var i strid med de interne bestemmelser i forsvaret, og at tilbudsindhentningen ikke var forsvarlig.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at sagsbehandlingen og den økonomiske styring af de undersøgte større projekter samlet set er tilfredsstillende. Forsvaret må på en række områder fremover forbedre sagsbehandlingen og den økonomiske styring af de mindre vedligeholdelsesprojekter. Forsvarsministeriet bør fremover følge mere systematisk op på oplysninger fra forsvaret.

Forsvarets betydelige organisatoriske omlægninger efter forsvarsforliget 2005-2009 har sammen med den generelle mangel på arbejdskraft ført til personalemangel på området. Det har vanskeliggjort opgaveløsningen. Forsvaret har i 2007 taget initiativer til at sikre, at mindre projekter bliver udført mest økonomisk, og har strammet op på interne regler.

Rigsrevisionen anbefaler, at forsvaret støtter administrationen og øger gennemsigtigheden i de mindre vedligeholdelsesprojekter, bl.a. ved at indføre en enkel vejledning med tjekliste.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Sagsbehandlingen af de undersøgte større projekter er samlet set tilfredsstillende, men forsvaret må fremover forbedre sin sagsbehandling af de mindre vedligeholdelsesprojekter. Forsvaret har i 2007 taget initiativer til at sikre, at mindre projekter bliver udført mest økonomisk, og har strammet op på interne regler.

- Rigsrevisionen har gennemgået 94 mindre projekter fra 2006 og 2007. I 75 projekter var der skriftlige tilbud på projekterne. Der blev ikke fundet tilsvarende projekter som vedligeholdelsesprojektet i Nyboder, hvor både udbudsregler og habilitetsregler var overtrådt. De undersøgte projekter var imidlertid ikke altid sagsbehandlet efter reglerne. Forsvaret har ikke altid kunnet dokumentere, at indkøb skete mest økonomisk, idet tilbudsloven i nogle tilfælde ikke var fulgt. Endvidere var der ikke tilstrækkelig gennemsigtighed i sagsbehandlingen i form af en klar skriftlig aftale om det konkrete køb, skriftlig dokumentation for fx tilsyn med leveringen eller for, at nærmeste chef havde godkendt projektet.
- Forsvaret har i marts 2007 strammet op på interne regler og instruktioner til medarbejdere, der køber vedligeholdelsesydelser. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.
- Forsvaret har i september 2007 indgået rammeaftaler for 11 håndværk. Rammeaftalerne skal sikre, at størstedelen af de mindre vedligeholdelsesprojekter bliver udført mest økonomisk, og at udbudsreglerne mv. bliver overholdt. Undersøgelsen viser, at rammeaftalerne ikke fuldt ud blev anvendt i 4. kvartal 2007. Forsvaret vil fremover sikre, at rammeaftalerne bliver anvendt.
- Forsvaret finder Rigsrevisionens forslag om en tjekliste på området hensigtsmæssigt. Tjeklisten skal sikre, at sagsbehandlingen af projekterne er gennemsigtig, og dokumentere, at projektlederne foretager indkøb mest økonomisk, og at habilitetsregler bliver fulgt. Forsvaret har i 2007 indført rammeaftaler og et nyt projektstyringsmodul og vil i 2008 udarbejde en vedligeholdelsesmanual. Forsvaret finder, at initiativerne tilsammen vil overflødiggøre noget af behovet for tjeklisten. Rigsrevisionen er enig i dette og anbefaler derfor, at tjeklisten anvendes i en overgangsperiode og revideres, når initiativerne er implementeret.

- Rigsrevisionen har gennemgået 14 større projekter. De billigste eller økonomisk mest fordelagtige tilbud er valgt i de tilfælde, hvor der er indhentet flere tilbud. Forsvaret har ikke i alle tilfælde fulgt udbudsreglerne og bør være mere opmærksom på at følge reglerne.
- Forsvaret har i alle 14 større projekter udarbejdet en byggesagsrapport. Forsvaret følger dermed kravet om, at der skal udarbejdes en byggesagsrapport, jf. cirkulære om gennemførelse af statslige byggearbejder. Forsvaret bør sikre, at rapporter bliver løbende opdateret.

Forsvaret bør sikre en bedre økonomisk styring af de mindre vedligeholdelsesprojekter. Forsvarets opfølgning på forbruget på de undersøgte større projekter er samlet set tilfredsstillende.

- Forsvarets økonomiske styring af de mindre projekter i 2006 og 2007 var ikke tilfredsstillende. Forsvaret har ikke løbende haft et samlet overblik over forbruget og kan ikke redegøre for forbruget på de enkelte projekter. Forsvaret har ikke i 2006 eller 2007 haft et samlet system til registrering af mindre vedligeholdelsesprojekter. Det har betydet, at forsvaret har haft et utilsigtet merforbrug i 2007 på 67,3 mio. kr. Forsvaret har erkendt, at der i 2007 ikke var et tilfredsstillende overblik over den samlede økonomiske situation for de mindre vedligeholdelsesprojekter. Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarskommandoen vil iværksætte en handleplan i 2008, der retter op på forholdene.
- Forsvaret følger månedligt op på forbruget på de større projekter. Opfølgningen er samlet set tilfredsstillende.

Forsvarsministeriet bør fremover følge mere systematisk op på oplysninger på vedligeholdelsesområdet.

- Forsvarsministeriet kan med fordel sikre en tættere opfølgning på det samlede vedligeholdelsesforbrug på de mindre projekter, idet der er tale om brug af betydelige midler.
- Forsvarsministeriet har bedt om en orientering om effekterne af den handleplan, som Forsvarskommandoen har iværksat i juni 2008 for at rette op på den samlede økonomiske styring af de mindre vedligeholdelsesprojekter.
- Rigsrevisionen vurderer for de større projekter, at ministeriets opfølgning samlet set er tilfredsstillende.
- Forsvarsministeriet skulle ifølge bevillingsreglerne have forelagt bygge- og anlægsprojektet Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps for Finansudvalget. Forsvarsministeriet har erkendt, at der var tale om et fejlskøn fra ministeriets side.
- Forsvaret har i maj 2008 udarbejdet en detaljeret handleplan, der skal sikre, at efterslæbet på vedligeholdelse bliver indhentet.
- Forsvarsministeriet oplyser, at efterslæbet vil blive indhentet i 2013. Rigsrevisionen har noteret sig, at efterslæbet, ifølge forsvarets egne opgørelser, ikke er reduceret væsentligt siden 2006.

- Der har ikke været en klar og entydig organisation af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsområdet, hverken i overgangsåret 2006 eller i 2007. Forsvarets betydelige organisatoriske omlægninger efter forsvarsforliget 2005-2009 har sammen med den generelle mangel på arbejdskraft ført til personalemangel på området. Det har vanskeliggjort opgaveløsningen.

II. Indledning

A. Baggrund for undersøgelsen

5. Denne beretning handler om forsvarets administration af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter i 2006 og 2007. Baggrunden for beretningen er forsvarets forvaltning af en vedligeholdelsessag i Nyboder og Statsrevisorernes beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger. Rigsrevisionen har iværksat undersøgelsen af egen drift.

6. Bevillingerne til mindre vedligeholdelse er ikke specificeret på finansloven, men blev finansieret over forsvarets driftsbevilling. I 2006 var forbruget til mindre vedligeholdelsesprojekter på 351,3 mio. kr. og på 347,0 mio. kr. i 2007. Den årlige udgift til vedligeholdelse udgør dermed knap 2 % af forsvarets samlede driftsudgifter, som i 2007 var på 17,5 mia. kr. Forsvarets forbrug på bygge- og anlægsområdet var på 491,5 mio. kr. i 2006 og på 649,2 mio. kr. i 2007. Forsvarets har omkring 6.000 bygninger med et samlet areal på 2.200.000 m².

7. Forsvaret har været igennem en større omorganisering, som bl.a. har betydet, at 80 % af forsvarets personale er blevet omrokeret. Omorganiseringen er sket på baggrund af forsvarsforliget 2005-2009. Forsvarsforliget indeholder en aftale om, at forsvarets administration skal omstilles, rationaliseres og effektiviseres. Det omfatter bl.a. en centralisering af administrationen af byggeri, anlæg og bygningsvedligeholdelse. Forsvaret oprettede på den baggrund den 1. januar 2007 en ny organisation, Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste, med 5 regionale byggestøttecentre og 8 lokale støttecentre med tilhørende lokale støtteelementer.

Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste er forsvarets servicefællesskab for bl.a. administration af byggeri, anlæg og bygningsvedligeholdelse.

Nybodersagen

8. Der var i januar 2007 en medieomtale af forsvarets forvaltning af et vedligeholdelsesprojekt i Nyboder til en samlet værdi af 4,9 mio. kr. Medieomtalen belyste bl.a., at chefen for Forsvarets Boligforvaltning havde antaget et malerfirma uden erfaring med opgaven, og at chefen for forvaltningen stod i personlig relation til chefen for malerfirmaet. Forsvaret bad, på baggrund af medieomtalen, Kammeradvokaten om at undersøge sagen.

Kammeradvokaten afgav en rapport den 6. februar 2007. Rapporten fastslog bl.a.:

- Forsvarets Boligforvaltning fulgte ikke tilbudslovens regler om udbud af renoveringsopgaven, da der ikke var afholdt licitation, til trods for at arbejdet samlet beløb sig til over 3 mio. kr.
- Kontrakterne var indgået i strid med de interne bestemmelser i forsvaret, herunder kravene om at udarbejde byggeprogram og byggesagsrapport.
- Tilbudsindhentningen var ikke forsvarlig, idet der ikke var nogen beskrivelse af arbejdet, det dyreste tilbud blev valgt, og leverandøren manglede faglig kompetence.

Statsrevisorernes beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger

9. Statsrevisorernes beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger viste, at forsvaret ikke havde tilstrækkeligt overblik over vedligeholdelsesstanden og vedligeholdelsesbehovet for bygningerne, og at der var et betragteligt vedligeholdelsesefterslæb på bygningerne. Forsvaret havde pr. 1. januar 2004 vurderet det vedligeholdelsesmæssige efterslæb til ca. 1,5 mia. kr. Beretningen blev senest fulgt op i et notat til Statsrevisorerne af 29. november 2007. Det fremgik af notatet, at rigsrevisor fandt det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet havde skabt et opdateret overblik over bygningernes vedligeholdelsesmæssige stand. Rigsrevisor fandt det vigtigt, at Rigsrevisionen fulgte op på forsvarets brug af de afsatte midler til indhentning af efterslæbet.

B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode

10. Formålet med beretningen er at vurdere, om forsvaret administrerer vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter tilfredsstillende.

11. Undersøgelsens formål er opdelt i 3 delformål:

- Er forsvarets sagsbehandling af projekterne tilfredsstillende?
- Styrer forsvaret økonomien på området tilfredsstillende?
- Har Forsvarsministeriet fulgt op på forelagte oplysninger?

Rigsrevisionen har undersøgt, om sagsbehandlingen er tilfredsstillende ved at gennemgå, om love og regler er overholdt for en række projekter. Det omfatter bl.a. overholdelse af udbudsregler, som skal sikre, at indkøb sker mest økonomisk. Endvidere indeholder forvaltningsloven regler om habilitet, der skal sikre, at offentligt ansatte er upartiske og træffer beslutninger og afgørelser ud fra saglige hensyn.

Der er store vedligeholdelsesmæssige udgifter til forsvarets bygninger. Forsvaret bør derfor i den økonomiske styring have et samlet overblik over de interne bevillinger og kunne følge op på forbruget på området.

12. Vedligeholdelsessagen i Nyboder har vist, at der har været problemer med administrationen af vedligeholdelsen af forsvarets bygninger. Rigsrevisionen følger i denne undersøgelse op på, om der er tilsvarende problemer i andre vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter. Rigsrevisionen undersøger endvidere, om forsvaret har fulgt tilstrækkeligt op på Statsrevisorernes beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger, og om forsvaret har sikret, at vedligeholdelseefterslæbet bliver indhentet.

13. Beretningen behandler primært forsvarets administration af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter i 2006 og 2007.

14. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af forsvarets dokumenter og på Rigsrevisionens sagsgennemgang samt møder og interviews om bl.a. de udvalgte projekter. Rigsrevisionen har gennemgået 94 mindre vedligeholdelsesprojekter og 14 større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter.

15. De 94 mindre vedligeholdelsesprojekter fra 2006 og 2007 har alle udgifter under 3 mio. kr. Projekterne er valgt fra 4 etableringer, som hører under Hærens Operative Kommando (HOK), Søværnets Materiel Kommando (SMK) eller Flyvertaktisk Kommando (FTK). Myndighederne HOK, SMK og FTK brugte tilsammen 75 % af det samlede forbrug til mindre vedligeholdelse på 351,3 mio. kr. i 2006. De udvalgte projekter udgør et samlet beløb på 23,4 mio. kr., heraf et beløb på 16,6 mio. kr. fra 2006 og 6,8 mio. kr. fra 2007.

Rigsrevisionen har udarbejdet en tjekliste, som har været afprøvet ved sagsgennemgangen. Tjeklisten er udarbejdet på baggrund af regler på området og har været diskuteret med udvalgte etableringer.

Mindre vedligeholdelsesprojekter er afgrænset til projekter under 3 mio. kr. Projekterne har ikke været registreret i et samlet projektstyringsystem.

Større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter er afgrænset til projekter over 3 mio. kr. eller kunstprojekter. Forsvaret har registreret projekterne i et særskilt projektstyrings-system.

Et etablerement er et areal med tilhørende bygninger og anlæg mv. Det kan fx være en flyvestation eller en kaseme.

16. De 14 større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter er valgt på baggrund af år, største økonomiske forbrug og sammenfald af projektleder, byggeleder og budgetansvarlig med største forbrug. Der er udvalgt projekter fra perioden 2005-2007. Projekterne har alle udgifter over 3 mio. kr. eller er kunstprojekter, som er registreret i forsvarrets projektstyrings-system. Den samlede bevilling til de 14 udvalgte større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter er 480,4 mio. kr. Der er udvalgt 9 bygge- og anlægsprojekter og 5 vedligeholdelsesprojekter. Ved sagsgennemgangen viste det sig, at 3 af de 9 bygge- og anlægsprojekter var kunstprojekter. Kunstprojekter er opgjort med særskilte bevillinger på finansloven.

17. Sagsgennemgangen af de enkelte projekter har i visse tilfælde været vanskelig, da sagsakterne var fra en del organisationer, der var nedlagt i 2007, og forsaret kunne ikke skaffe alt materiale om projekterne fra arkiverne.

18. Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

III. Forsvarets sagsbehandling af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Sagsbehandlingen af de undersøgte større projekter er samlet set tilfredsstillende, men forsvaret må fremover forbedre sin sagsbehandling af de mindre vedligeholdelsesprojekter. Forsvaret har i 2007 taget initiativer til at sikre, at mindre projekter bliver udført mest økonomisk og har strammet op på interne regler.

19. Rigsrevisionen har undersøgt forsvarets sagsbehandling af 94 udvalgte mindre projekter og 14 større projekter fra henholdsvis 2006 og 2007 med fokus på, om forsvarets indkøb foretages mest økonomisk, og om der er gennemsigtighed i sagsbehandlingen.

Undersøgelsen af de mindre projekter har belyst, om der er skriftlig dokumentation for aftalegrundlaget for indkøb i form af opgavebeskrivelser og skriftlige tilbud, og om forsvaret følger egne bestemmelser på området. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om forsvaret overholder udbudsreglerne.

Rigsrevisionen har for de 14 større projekter undersøgt, om indkøb følger lovgivningen, og om projekterne er tilstrækkeligt dokumenteret i forhold til lovgivningen på bygge- og anlægsområdet.

A. Mindre vedligeholdelsesprojekter

Indkøb

20. De 94 undersøgte mindre projekter vedrørte primært maling, renovering eller ombygning. Resultatet af undersøgelsen er vist i tabel 1.

Tabel 1. Projekter med opgavebeskrivelse og skriftligt tilbud i 2006 og 2007 (Antal)

	Projekter i alt	Ja	Nej
Projekter med opgavebeskrivelse	94	6	88
Projekter med skriftligt tilbud	94	75	19
Projekter, hvor der er indhentet flere tilbud	94	6	88
Projekter over 300.000 kr.:			
Projekter, hvor der er indhentet flere tilbud	21	6	15

I 6 af de 94 projekter havde forsvaret udarbejdet skriftlige opgavebeskrivelser, der beskriver vedligeholdelsesopgaven. De manglende opgavebeskrivelser følger ikke forsvarets interne regler på området. Opgavebeskrivelsen skal skabe grundlag for at vurdere tilbuddene.

Forsvaret har fremhævet, at de udvalgte vedligeholdelsesprojekter også omfatter projekter, hvor opgavebeskrivelsen er entydig, fx maling af et kontor eller reparation af kuglefanget på en skydebane. Forsvaret har anført, at aftalerne er indgået mellem 2 professionelle parter, hvor en mundtlig aftale kan accepteres som aftalegrundlag. Forsvaret har endvidere anført, at alle projektledere har oplyst, at der er defineret en opgavebeskrivelse, inden arbejdet bliver igangsat. Rigsrevisionen er enig i, at der for nogle opgaver var klare skriftlige opgavebeskrivelser. Fx fremgik det klart ved en maleropgave, at opgaven omfattede af-dækning, slibning af gipsvæg samt maling af vægge, døre og fodlister. I andre maleropgaver var der blot en regning for maling af et lokale som eneste aftalegrundlag, ofte fordi projektlederen vurderede, at det var indlysende, hvad der skulle leveres.

21. Undersøgelsen viser, at der i tilbud fra leverandørerne ofte indgår en mere eller mindre specifik opgavebeskrivelse af, hvilken opgave der skal leveres. Det fremgår af tabel 1, at der var indhentet tilbud i 75 af de 94 projekter, inden opgaven blev sat i gang. I 19 projekter er udgiften først blevet fastsat, da regningen for arbejdet forelå, og der var dermed ikke på forhånd indgået skriftlig aftale om prisen. Forsvarskommandoen har oplyst, at der altid bliver fastsat en cirkapris for opgaven, og at der bliver gennemført forhandlinger, som har resulteret i en reduceret timepris i de tilfælde, hvor arbejdet bliver udført efter regning.

22. Tabel 1 viser, at der i 6 ud af de 94 projekter var indhentet mere end ét tilbud. I de tilfælde var de billigste eller økonomisk mest fordelagtige tilbud valgt.

23. Det fremgår af tabel 1, at forsvaret i 15 projekter over 300.000 kr. ikke har indhentet flere tilbud. Forsvaret fulgte dermed ikke lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren (lov nr. 338 af 18. maj 2005 med senere ændringer i lov nr. 572 af 6. juni 2007), også kaldet tilbudsloven. Tilbudsloven gælder for at indhente tilbud på at udføre eller projektere og udføre bygge- og anlægsarbejder samt for tildeling af ordren. Det fremgår af tilbudsloven, at hvis arbejdet overstiger 300.000 kr., skal der indhentes mindst 2 tilbud (underhåndsbud). Forsvaret har oplyst, at for alle projekter over 300.000 kr. blev det individuelt vurderet, om de skulle i udbud, underhåndsbud, eller om der skulle indhentes en overslagspris. Ved alle projekter over 500.000 kr. blev der udarbejdet udbudsmateriale og foretaget licitation. Forsvaret har endvidere oplyst, at man vil stramme op på området. Rigsrevisionen har konstateret, at tilbudsloven ikke var overholdt for 15 af de undersøgte projekter i 2006.

24. Undersøgelsen viste, at forsvaret ofte anvendte de samme leverandører til vedligeholdelsesopgaverne, uden at der blev indhentet tilbud fra andre leverandører. Forsvaret har fx på Marinestation København anvendt 3 leverandører, som samlet har udført mindre vedligeholdelsesopgaver for 7,7 mio. kr. i 2006. Forsvaret kan ikke fuldt ud dokumentere, at vedligeholdelsesopgaverne blev udført mest økonomisk. Forsvarskommandoen har oplyst, at de omtalte leverandører i væsentligt omfang har været i stand til at vinde de afholdte licitationer i 2006 på andre opgaver. Forsvaret har i 2006 anvendt over 200 leverandører i området, og der blev som minimum anvendt 2 firmaer inden for det enkelte fagområde.

25. Forsvaret har i september 2007 indgået rammeaftaler for 11 håndværksfag. Der er i alt udarbejdet 185 kontrakter med 119 forskellige firmaer, som dækker hele landet. Rammeaftalerne er gældende for en 2-årig periode og kan eventuelt forlænges 2 år. På nær enkelte undtagelser er der indgået 3 parallelle aftaler for hvert håndværksfag for at sikre alternativer, hvis hovedleverandøren ikke kan udføre opgaven. Rammeaftalerne kan både bidrage til, at indkøb sker mest økonomisk, og sikre, at habiliteten bliver overholdt.

Tilbudsloven fastslår bl.a., at hvis arbejdet overstiger 300.000 kr., skal der indhentes mindst 2 underhåndsbud. Formålet er bl.a. at sikre, at indkøb sker mest økonomisk. Tilbudsloven er den populære betegnelse for lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren (lov nr. 338 af 18. maj 2005 med senere ændringer i lov nr. 572 af 6. juni 2007).

Rammeaftaler er aftaler med leverandører, som har vundet udbud på mindre vedligeholdelsesopgaver.

Rammeaftaler fastsætter, hvilke leverandører der skal bruges og enhedspriser for en række typiske opgaver.

Rammeaftaler tager afsæt i Finansministeriets strategi for effektivisering af indkøb i den offentlige sektor.

26. Rammeaftalerne betyder, at det i de fleste tilfælde ikke længere er relevant at indhente tilbud på de mindre vedligeholdelsesprojekter, fordi forsvarets samlede vedligeholdelsesprojekter har været i udbud.

27. Rigsrevisionen har konstateret ved besøg hos 4 udvalgte etableringer, at de lokale enheder ikke i alle tilfælde har brugt rammeaftalerne, efter de trådte i kraft i september 2007. Forsvarskommandoen har opgjort, at der i november 2007 var udført vedligeholdelsesarbejde for 19,6 mio. kr. uden for rammeaftalerne. Forsvarskommandoen fandt, at størsteparten af arbejdet burde have været indkøbt gennem rammeaftalerne, og at det omfattende indkøb uden for rammeaftalerne kunne give grundlag for alvorlig bekymring. Dels kunne det medføre en unødvendig risiko for klager fra de leverandører, som forsvaret har indgået rammeaftaler med, dels kunne det medføre risiko for indkøb til højere priser og ringere vilkår end de, der fremgår af rammeaftalerne. Forsvarskommandoen har efterfølgende præciseret over for de lokale enheder, at de skal bruge de leverandører, der er indgået rammeaftaler med.

28. Rådgiverydelser for de mindre vedligeholdelsesprojekter er ikke omfattet af rammeaftalerne. Forsvaret har i marts 2008 oplyst, at forsvaret undersøger muligheden for at bruge kommende rådgiveraftaler fra Statens og Kommunernes Indkøbs Service.

BOKS 1. EKSEMPLER PÅ MINDRE VEDLIGEHOLDELSESPROJEKTER

Etablering af bad, toilet og omklædningsrum til mekanikerne på en kaserne: Vedligeholdelsesprojektet var på i alt 1.103.740 kr. ekskl. moms og indeholdt en rådgiverydelse og en entreprisedydelse. Der var udarbejdet en skriftlig opgavebeskrivelse, og der var indhentet flere skriftlige tilbud. Der var ikke dokumentation for, at der var indgået en aftale mellem forsvaret og leverandøren, eller dokumentation for tilsyn med leveringen. Endvidere var der ingen dokumentation for, at nærmeste chef havde godkendt projektet.

Renovering af bygning: Renoveringsarbejdet var på 438.500 kr. ekskl. moms og indebar bl.a. nedtagning af en gammel baldakin, støbning af nyt fundament, udlægning af tagspær og opsætning af nye tagrender. Der var indhentet et skriftligt tilbud, men der var ikke indhentet 2 underhåndsbud, som tilbudsloven kræver, når arbejdet er over 300.000 kr. ekskl. moms. Der var ikke dokumentation for, at der var indgået en aftale mellem forsvaret og leverandøren, eller dokumentation for tilsyn med leveringen. Endvidere var der ingen dokumentation for, at nærmeste chef havde godkendt projektet.

Gennemsigtighed i sagsbehandlingen

29. Forsvaret har i marts 2007 strammet op på interne regler og instrukser til medarbejdere. Det skete på baggrund af Nybodersagen, hvor udbudsregler og habilitetsregler blev overtrådt. Opstramningen skete for at undgå lignende sager i fremtiden. På baggrund af Kammeradvokatens redegørelse har forsvaret justeret interne regler vedrørende bygningsvedligeholdelse ved at indføre et særskilt afsnit om habilitet og ved at præcisere relevante regler ved gennemførelse af udbud. Derudover er der udarbejdet en miniudbudsmanual, som giver et overblik over udbudsreglerne, herunder bestemmelserne om at samle arbejder i udbud. Forsvarets initiativer på området er tilfredsstillende.

30. Rigsrevisionen har undersøgt, om de mindre projekter indeholder oplysninger, der dokumenterer valg af leverandør, og om nærmeste chef har godkendt opgaven, med henblik på at vurdere om habiliteten er sikret. Endvidere er det undersøgt, om det på en enkel måde er oplyst, at aftalen er indgået med leverandøren, og om opgavestiller har ført tilsyn med leveringen, jf. pkt. 37 nedenfor om en tjekliste. Det er vigtigt, for at forsvaret senere kan følge op på aftalen, hvis der opstår uenigheder mellem leverandør og opgavestiller. Resultatet af sagsgennemgangen er vist i tabel 2.

Tabel 2. Projekter i 2006 og 2007 med dokumentation for chefgodkendelse, valg af leverandør, aftale og tilsyn (Antal)

	Projekter i alt	Ja	Nej
Nærmeste chef har godkendt opgaven	94	37	57
Valg af leverandør er dokumenteret	94	7	87
Skriftlig aftale er indgået med leverandør	94	46	48
Opgavestiller har ført tilsyn med leveringen	94	0	94

Tabel 2 viser, at mindre end halvdelen (37) af de gennemgåede projekter indeholder dokumentation for, at den nærmeste chef har godkendt projektet. Rigsrevisionen anbefaler, at der altid bør foreligge dokumentation for, at projektlederen har fået godkendt projektet af nærmeste chef i form af en underskrift og dato på opgavebeskrivelsen eller tilbuddet.

I 7 af de 94 projekter foreligger der dokumentation for valg af leverandør. Det er derfor ikke muligt at afgøre, om habiliteten er opretholdt, dvs. vurdere, om leverandøren har personlige relationer til projektlederen. Der er i 46 af de 94 projekter dokumentation for, at der er indgået en aftale med leverandøren i form af en underskrevet kontrakt mellem leverandøren og forsvaret.

31. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at forsvaret ikke havde skriftlig dokumentation for, at der var ført tilsyn med leveringen i projekterne. Det er dog ikke udtryk for, at projektlederne ikke foretager tilsyn med leveringen. Alle de projektledere, Rigsrevisionen har interviewet, oplyste, at de førte tilsyn med leveringen, men der forelå ingen skriftlige oplysninger.

32. Sagsgennemgangen af vedligeholdelsesprojekterne viste, at det i langt de fleste tilfælde er den samme projektleder, som er opgavestiller, og som modtager ydelsen. I hovedparten af projekterne var der ikke dokumentation for, at bevillingen til det enkelte projekt var godkendt af nærmeste chef, og der var ikke dokumentation for valg af leverandør. Flere af de interviewede projektledere havde en budgetramme, som de selv disponerede over. Forsvaret bør være opmærksom på den manglende funktionsadskillelse, særligt ved større vedligeholdelsesprojekter. Funktionsadskillelse skal sikre, at habilitetsreglerne bliver overholdt.

33. Forsvarskommandoen har oplyst, at der fremadrettet vil være fuld gennemsigtighed i sagsbehandlingen. Det skyldes, at et særligt projektstyringsmodul for mindre projekter, PM-modulet, vil blive taget fuldt i brug. Forsvarskommandoen finder det hensigtsmæssigt, at vedligeholdelsespersonalet, under den nuværende bemanning, både opretter indkøbsordre til en entreprenør og foretager modtagekontrol. Forsvarskommandoen oplyste, at vedligeholdelsespersonalet ikke kan iværksætte "egne projekter" med "egne entreprenører", men skal bruge en entreprenør, som forsvaret har en rammeaftale med. Rammeaftaler reducerer risikoen ved den manglende funktionsadskillelse. Forsvaret har indgået rammeaftaler fra september 2007 for hovedparten af vedligeholdelsesopgaverne. Forsvaret bør derudover som minimum fremover sikre, at den nærmeste chef godkender bevillinger til vedligeholdelsesprojekterne.

Forsvarskommandoen oplyser, at det kun er den enkelte byggeleder, der reelt har mulighed for at kontrollere leverancer i forhold til det aftalte. Endvidere oplyser Forsvarskommandoen, at der månedligt bliver foretaget opfølgning af projektøkonomien.

DeMars, "Dansk Forsvars Management- og resursestyrings-system", er forsvarrets it-system. DeMars er et administrativt system, der bruges af hovedparten af myndighederne til forvaltning af økonomi, materiel, personel og etableringer.

34. Forsvaret har i november 2007 indført et elektronisk workflow-system, som gør, at indkøb, varemodtagelse og godkendelse af betaling foregår elektronisk. Det betyder, at man kan følge den enkelte sag og faktura i systemet og kan se, hvem der har indkøbt og modtaget varen samt godkendt betalingen. I systemet er det defineret, hvilke personer der har rettigheder til at foretage de enkelte handlinger.

35. Forsvarets it-system, DeMars, giver projektledere adgang til at disponere over flere midler, end projektlederne reelt er givet bemyndigelse til. Det skyldes, at der ikke kan sættes et maksimumsbeløb for den enkelte projektleders ret til at disponere i DeMars. Det kan medføre, at der disponeres over flere midler, end der er budgetteret med.

Vurdering

36. Rigsrevisionen har gennemgået 94 mindre projekter fra 2006 og 2007. I 75 projekter var der skriftlige tilbud på projekterne. Der blev ikke fundet tilsvarende projekter som vedligeholdelsesprojektet i Nyboder, hvor både udbudsregler og habilitetsregler var overtrådt. De undersøgte projekter var imidlertid ikke altid sagsbehandlet efter reglerne. Forsvaret har ikke altid kunnet dokumentere, at indkøb skete mest økonomisk, idet tilbudsloven i nogle tilfælde ikke var fulgt. Endvidere var der ikke tilstrækkelig gennemsigtighed i sagsbehandlingen i form af en klar skriftlig aftale om det konkrete køb, skriftlig dokumentation for fx tilsyn med leveringen eller for, at nærmeste chef havde godkendt projektet.

Forsvaret har i marts 2007 strammet op på interne regler og instruktioner til medarbejdere, der køber vedligeholdelsesydelser. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Forsvaret har i september 2007 indgået rammeaftaler for 11 håndværk. Rammeaftalerne skal sikre, at størstedelen af de mindre vedligeholdelsesprojekter bliver udført mest økonomisk, og at udbudsreglerne mv. bliver overholdt. Undersøgelsen viser, at rammeaftalerne ikke fuldt ud blev anvendt i 4. kvartal 2007. Forsvaret vil fremover sikre, at rammeaftalerne bliver anvendt.

Anbefaling

37. Rigsrevisionen anbefaler, at forsvaret udarbejder en enkel vejledning med tjekliste til de medarbejdere, som administrerer planlagte mindre vedligeholdelsesprojekter.

Tjeklisten skal indeholde oplysninger om, hvilken dokumentation der skal ligge på en sag. Rigsrevisionen anbefaler en enkel form for dokumentation, bl.a. i form af dato og underskrift for den indgåede aftale og det udførte tilsyn. Tjeklisten bør som minimum indeholde følgende 7 punkter:

Rigsrevisionens forslag til tjekliste

1. Der foreligger en opgavebeskrivelse.
2. Der foreligger et skriftligt tilbud.
3. Der er indhentet mindst 2 underhåndsbud, hvis arbejdet er over 300.000 kr., eller hvis det vurderes, at der kan være stor prisforskel.
4. Der er dokumentation for, at nærmeste chef har godkendt projektet.
5. Der er dokumentation for valg af leverandør.
6. Der er dokumentation for, at der er indgået en aftale med leverandør.
7. Der er dokumentation for, at opgavestiller har ført tilsyn med leveringen.

For opgaver, der er dækket af rammeaftalerne fra september 2007, er pkt. 2, 3 og 5 ikke relevante. Anbefalingen omfatter ikke akutte sager som fx et sprængt vandværk.

38. Forsvaret finder Rigsrevisionens forslag om en tjekliste på området hensigtsmæssigt. Tjeklisten skal sikre, at sagsbehandlingen af projekterne er gennemsigtig, og dokumentere, at projektlederne foretager indkøb mest økonomisk, og at habilitetsregler bliver fulgt. Forsvaret har i 2007 indført rammeaftaler og et nyt projektstyringsmodul og vil i 2008 udarbejde en vedligeholdelsesmanual. Forsvaret finder, at initiativerne tilsammen vil overflødig gøre noget af behovet for tjeklisten. Rigsrevisionen er enig i dette og anbefaler derfor, at tjeklisten anvendes i en overgangsperiode og revideres, når initiativerne er implementeret.

B. Større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

Indkøb

39. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de billigste eller økonomisk mest fordelagtige tilbud var valgt i de tilfælde, hvor forsvaret havde indhentet flere tilbud. I 3 af 9 bygge- og anlægsprojekter havde forsvaret dog ikke fulgt EU's udbudsregler, der skal sikre konkurrencedygtige priser. De 3 projekter er:

- Kystradarprojektet Kyra
- Restore Fuel Installations
- Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps.

40. Både i Kystradarprojektet Kyra og i Restore Fuel Installations oversteg udgifterne til rådgivningsydelser tærskelværdien for EU-udbud af tjenesteydelser, som i 2006 var 1.019.516 kr.

Forsvaret har oplyst, at det ved Kystradarprojektet Kyra for sent gik op for de skiftende projektledere, at værdien ville blive overskredet, og at det bl.a. skyldtes en ekstraordinær stor opgaveportefølje og en stor udskiftning af projektledere og ledelse. Det var samtidig forsvarets opfattelse, at det var vigtigt, at tidsplanen blev overholdt.

41. Forsvaret oplyser om Restore Fuel Installations, at forsvaret oprindeligt har haft en lav forventning til den samlede rådgiverudgift på omkring 0,9-1,0 mio. kr. Ifølge byggesagsrapporten var planlægningsbudgettet dog på 1.224.453 kr. til de samlede rådgiverudgifter, dvs. over EU's tærskelværdi for udbud af tjenesteydelser. Forsvaret har oplyst, at årsagen til stigningen var prisudviklingen i løbet af projektførelsen. Forsvaret finder derfor ikke, at opgaverne skulle have været udbudt i EU. Efterfølgende har der vist sig behov for at tilkøbe ekstern projektledelse som følge af ekstraordinær personaleafgang i forbindelse med omstrukturering af forsvaret. Efter Rigsrevisionens opfattelse skulle forsvarets generelle projektplanlægning indregne risikoen for fordyrelser undervejs i projektførelsen. Det ville have medført, at projektet allerede i den tidlige planlægning ville have oversteget EU's tærskelværdi for udbud af tjenesteydelser på 1.019.516 kr. i 2006.

42. I projektet Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps oversteg den samlede entreprisensum tærskelværdien for EU-udbud af bygge- og anlægsarbejder. Forsvaret har opdelt projektet i 2 projekter, selv om projektet oprindeligt var ét samlet projekt. Som ét samlet projekt burde entreprisen have været i EU-udbud.

BOKS 2. BYGGE- OG ANLÆGSPROJEKTER

Kystradarprojektet Kyra omfatter opstilling af radarmaster med overvågningsudstyr på udvalgte steder i Danmark. Radarerne skal overvåge danske og tilstødende farvande. I Kystradarprojektet Kyra var de samlede planlagte udgifter til rådgivningsydelser på 2.825.000 kr. De samlede faktiske udgifter til rådgivning var på 5.068.160 kr. i januar 2008. EU's tærskelværdi for udbud af tjenesteydelser var 1.019.516 kr. i 2006.

Restore Fuel Installations er et renoveringsprojekt af brændstoftanke, der skal sikre, at Søværnets skibe kan tanke op i Frederikshavns Havn. Projektet havde ifølge byggesagsrapporten et planlægningsbudget på 1.224.453 kr. til de samlede rådgiverudgifter. De samlede faktiske udgifter til rådgivning var på i alt 1.458.454 kr. i januar 2008. EU's tærskelværdi for udbud af tjenesteydelser var 1.019.516 kr. i 2006.

Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps har til formål at tilvejebringe nye faciliteter bl.a. til at understøtte en udvidelse af Frømandskorpset. De planlagte udgifter til entreprisen var ifølge byggesagsrapporten 42,2 mio. kr. De samlede faktiske udgifter til entreprisen var på 45,2 mio. kr. Tærskelværdien for EU's udbud af bygge- og anlægsarbejder var 44.019.088 kr. i 2005 og 39.277.401 kr. i 2006.

Gennemsigthed i sagsbehandlingen

43. Der skal i alle statens bygge- og anlægsprojekter være en byggesagsrapport, jf. cirkulære nr. 9833 af 15. december 2003 om gennemførelse af statslige byggearbejder. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at forsvaret for alle 14 større projekter har udarbejdet en byggesagsrapport.

Rigsrevisionen fandt, at halvdelen af byggesagsrapporterne ikke var opdateret. Forsvaret har efter Rigsrevisionens gennemgang delvist opdateret byggesagsrapporterne for de udvalgte projekter. Forsvaret bør sikre, at byggesagsrapporterne er opdateret til brug for den løbende styring.

Vurdering

44. Rigsrevisionen har gennemgået 14 større projekter. De billigste eller økonomisk mest fordelagtige tilbud er valgt i de tilfælde, hvor der er indhentet flere tilbud. Forsvaret har ikke i alle tilfælde fulgt udbudsreglerne og bør være mere opmærksom på at følge reglerne.

Forsvaret har i alle 14 større projekter udarbejdet en byggesagsrapport. Forsvaret følger dermed kravet om, at der skal udarbejdes en byggesagsrapport, jf. cirkulære om gennemførelse af statslige byggearbejder. Forsvaret bør sikre, at rapporterne bliver løbende opdateret.

En byggesagsrapport skal bestå af et skema med tidsplan og investeringsbudget, budget og licitationsoversigt samt en regnskabsoversigt.

IV. Forsvarets økonomiske styring af området

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Forsvaret bør sikre en bedre økonomisk styring af de mindre vedligeholdelsesprojekter. Forsvarets opfølgning på forbruget på de undersøgte større projekter er samlet set tilfredsstillende.

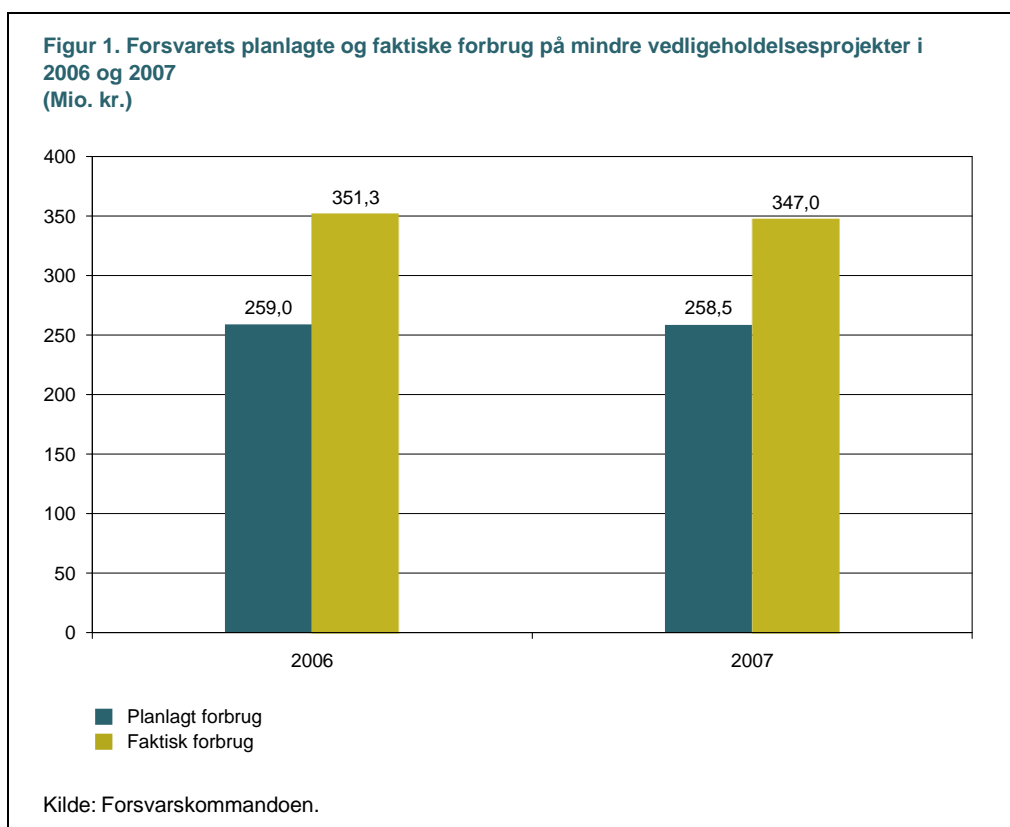
45. Rigsrevisionen har undersøgt, om forsvarets økonomiske styring af projekterne er tilfredsstillende. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt forsvarets bevillinger og forbrug. Endelig har Rigsrevisionen undersøgt, om forsvaret har fulgt tilstrækkeligt op på forbruget.

A. Mindre vedligeholdelsesprojekter

Bevillinger og budgetstyring

46. Forsvarskommandoen havde fastlagt en minimumsramme i det interne budget til mindre bygningsvedligeholdelse på 250 mio. kr. for hvert af årene 2006 og 2007. Midlerne bliver finansieret over forsvarets driftsbevilling.

47. Figur 1 viser forsvarets planlagte og faktiske forbrug på mindre vedligeholdelsesprojekter i 2006 og 2007.



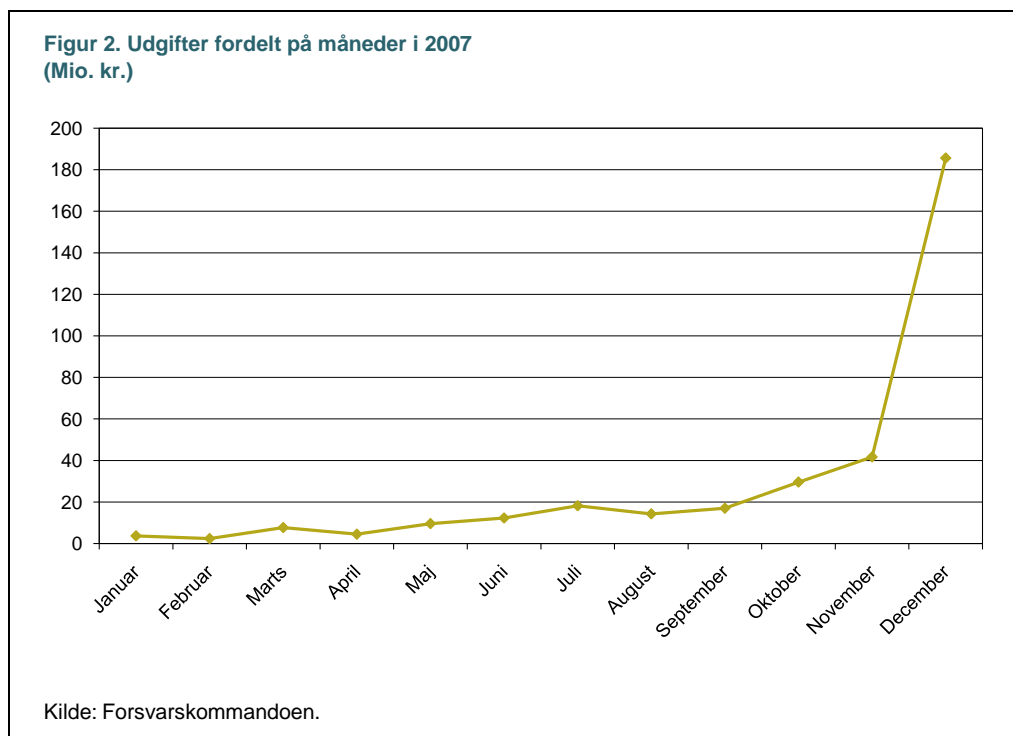
Det fremgår af figur 1, at forsvaret har haft et højere forbrug end planlagt til vedligeholdelse i 2006 og 2007. Merforbruget var på 92,3 mio. kr. i 2006 med en oprindelig budgettramme på 259,0 mio. kr. og et endeligt forbrug på 351,3 mio. kr. Forsvarskommandoen har oplyst, at den oprindelige budgettramme blev ændret i løbet af året til 264,9 mio. kr. I 2007 var merforbruget til vedligeholdelse på 82,1 mio. kr. Heraf vedrørte 14,8 mio. kr. efterslæbet på vedligeholdelse. Den oprindelige budgettramme var på 258,5 mio. kr., og det endelige forbrug var på 347,0 mio. kr.

48. Boks 3 giver et eksempel på, at forsvaret gav vedligeholdelsesopgaver til en myndighed, som ikke normalt administrerer vedligeholdelsesprojekter.

BOKS 3. NYBODERSAGEN

I den omtalte vedligeholdelsessag i Nyboder fra 2006 gav Forsvarskommandoen – via projektorganisation for Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste – chefen for den daværende Forsvarets Boligforvaltning i september 2006 en bevilling på 12 mio. kr. til vedligeholdelse i Nyboder. Boligforvaltningen havde ikke tidligere fået tildelt bevillinger direkte til vedligeholdelse og havde derfor ingen erfaring med at indgå kontrakter. Forsvarskommandoen forudsatte, at bevillingen blev brugt inden udgangen af 2006. Midlerne blev tildelt, da Forsvarskommandoen konstaterede et mindreforbrug på den øvrige driftsramme og fandt det hensigtsmæssigt at overføre disse til bygningsvedligeholdelse.

49. Figur 2 er udarbejdet på baggrund af oplysninger fra forsvaret og viser, hvordan udgifter fordeler sig over året i 2007.



Figur 2 viser, at udgifter til vedligeholdelsesprojekter i 2007 ligger sent på året. Udgifterne i december udgør 54 % af de samlede udgifter til vedligeholdelse i 2007.

I 2006 udgjorde udgifterne i december omkring 80 % af udgifterne. Rigsrevisionen har dog kun fået oplysninger om udgifterne for de største ordrer i 2006, svarende til omkring 75 % af de samlede udgifter til mindre vedligeholdelsesprojekter.

50. Forsvarsministeriet har oplyst, at der kan være 2 årsager til, at udgifterne falder sent på året:

- forsvarets bevillingsproces
- organisatoriske ændringer i 2007.

51. Forsvarsministeriet har forklaret den overordnede årsag til, at udgifterne ligger sidst på året, ud fra forsvarets bevillingsproces. Forud for et finansår udmelder Forsvarskommandoen budget i form af en ramme medio året før og senere ved et årsprogram i 3. kvartal året før. I finansåret bliver der løbende tilført merbevillinger til vedligeholdelsesområdet i takt med mindreforbrug på andre områder. Merbevillingerne giver mulighed for at udføre mere vedligeholdelse, end det oprindeligt var planlagt. Ministeriet finder, at det ikke kan undgås, at hovedparten af forbruget ligger sent på året, da arbejdet skal være udført, inden betalingen finder sted, og udgiften er registreret i regnskabet.

Ekstra bevillinger i løbet af året medførte, at der var kort tid til planlægning af vedligeholdelsesprojekterne. Det betyder, at det kan være vanskeligere for forsvaret at opnå gode priser, da forsvaret er afhængigt af, at leverandører kan udføre arbejdet med kort varsel.

52. Forsvaret kan ikke umiddelbart forklare de mange betalinger sidst på året i 2006. Forsvarsministeriet oplyser, at der i 2007 optrådte en række særlige forhold med oprettelsen af Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste, der kan forklare de mange betalinger sidst på året. Forsvaret skulle skabe overblik over, hvilke midler og personaleresurser der var til rådighed, og hvordan de skulle fordeles. Et nyt styringssystem af vedligeholdelse skulle tages i brug, og det krævede uddannelse af medarbejderne. Medarbejderne skulle oplæres i brug af projektstyringsværktøjet og i indkøbs- og modtagelsesprocedurer. Oplæ-

ring og ibrugtagning af nye og ændrede administrative forhold forsinkede opstarten af vedligeholdelsesopgaverne. Samtidig skulle der etableres interne kontroller af fakturaerne. Det betød, at regninger blev returneret til leverandøren, eller at man skulle finde den ansvarlige person for den enkelte regning i forsvaret. Forsvaret har oplyst, at der er arbejdet på en forbedring af situationen i hele 2007, og at arbejdet vil fortsætte i 2008.

Opgørelse af og opfølgning på forbrug

53. Rigsrevisionen har undersøgt, om forsvaret kan opgøre og følge op på forbruget på de mindre vedligeholdelsesprojekter. Undersøgelsen omfatter 4 udvalgte etableringer.

54. Undersøgelsen viste, at projekterne var registreret meget uensartet på de 4 etableringer i 2006. Nogle brugte ikke det projektstyringssystem, som forsvaret på det tidspunkt skulle bruge til mindre projekter, men brugte egne opgørelser. Endvidere var der ingen direkte sammenhæng mellem projektstyringssystemet i 2006 og forsvarets it-system, DeMars. Det betyder, at alle afstemninger mellem systemerne skulle ske manuelt. Det satte begrænsninger for kontrol og afstemning, da det er tids- og resurseintensivt.

55. Rigsrevisionen har gennemgået samtlige projekter på et ordrenummer i 2006 på Marinestation København for at afstemme det samlede forbrug på ordrenummeret med forbruget på de enkelte projekter under ordrenummeret. Det samlede forbrug på ordrenummeret var 10,4 mio. kr. Gennemgangen af de enkelte projekter viste et samlet forbrug på 9,1 mio. kr. Der var ingen dokumentation for det resterende forbrug på 1,3 mio. kr. Det var således ikke muligt at afstemme forbruget på de enkelte projekter til det samlede forbrug og regnskab. Det skaber usikkerhed, om det samlede forbrug kun indeholder forbrug på bygningsvedligeholdelse. Uensartet brug af it-systemer og manglende sammenhæng mellem it-systemer i 2006 medførte endvidere, at forsvaret har haft svært ved at kontrollere og afstemme det samlede forbrug.

56. Forsvaret havde i 2007 et merforbrug på 82,1 mio. kr., heraf var 14,8 mio. kr. af merforbruget anvendt til at indhente efterslæbet. Forsvaret havde et utilsigtet merforbrug på bygningsvedligeholdelse på 67,3 mio. kr., som skyldes, at forsvaret ikke løbende har haft et samlet overblik over forbruget til de mindre vedligeholdelsesprojekter. Det manglende overblik var ifølge Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste forårsaget af følgende:

- Organisationen var urutineret og manglede erfaring med den økonomiske afvikling. Der har manglet chefer og medarbejdere til at varetage administrationen af bygningsvedligeholdelse.
- Der skulle gennemføres et stort manuelt arbejde for at skabe overblik over forbruget til bygningsvedligeholdelse, og resurserne var ikke til stede.

57. Den manglende mulighed for at følge udgifterne i systemerne skyldes, at et nyt projektstyringssystem, der skulle indkøres primo 2007, ikke var klart, og at uddannelsen af medarbejderne ikke var færdig. Det faktiske forbrug blev i nogle tilfælde opgjort sent på året. Et byggecenter konstaterede medio december 2007, at der ikke var fulgt op på ordrer for 24 mio. kr. ud af en bevilling på 61,5 mio. kr.

58. Rigsrevisionen har konstateret, at det i 2007 var blevet vanskeligere at følge op på det samlede forbrug til mindre bygningsvedligeholdelse. Det skyldes, at det var nødvendigt at trække forbrugsrapporter 4 forskellige steder i forsvarets it-system, DeMars, for at kunne opgøre det samlede forbrug. Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarskommandoen har udarbejdet en rapport for Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjenestes budget for 2008, og at Forsvarskommandoen vil iværksætte en handleplan, der skal rette op på forholdene.

59. Forsvaret har anvendt projektstyringssystemer uensartet, og der har manglet sammenhæng mellem systemerne. Det skyldes, at forsvaret hverken i 2006 eller 2007 havde et samlet system til registrering af forbrug på mindre projekter, som direkte kunne overføre data til forsvarets it-system, DeMars. I 2006 og 2007 var det op til de underliggende myndigheder,

om de ville registrere forbruget på projektniveau. Det har betydet, at forsvaret ikke kan redegøre for forbruget på projektniveau. Uensartede registreringer har endvidere medført, at det er vanskeligt at spore de enkelte projekter. Forsvaret har oplyst, at problemerne med manglende projektopgørelse skyldes, at 2007 var et særligt år, og at disse faktorer vil blive ændret i 2008. Det skal bemærkes, at der ikke er formelle krav til opfølgning på projektniveau på mindre vedligeholdelsesopgaver.

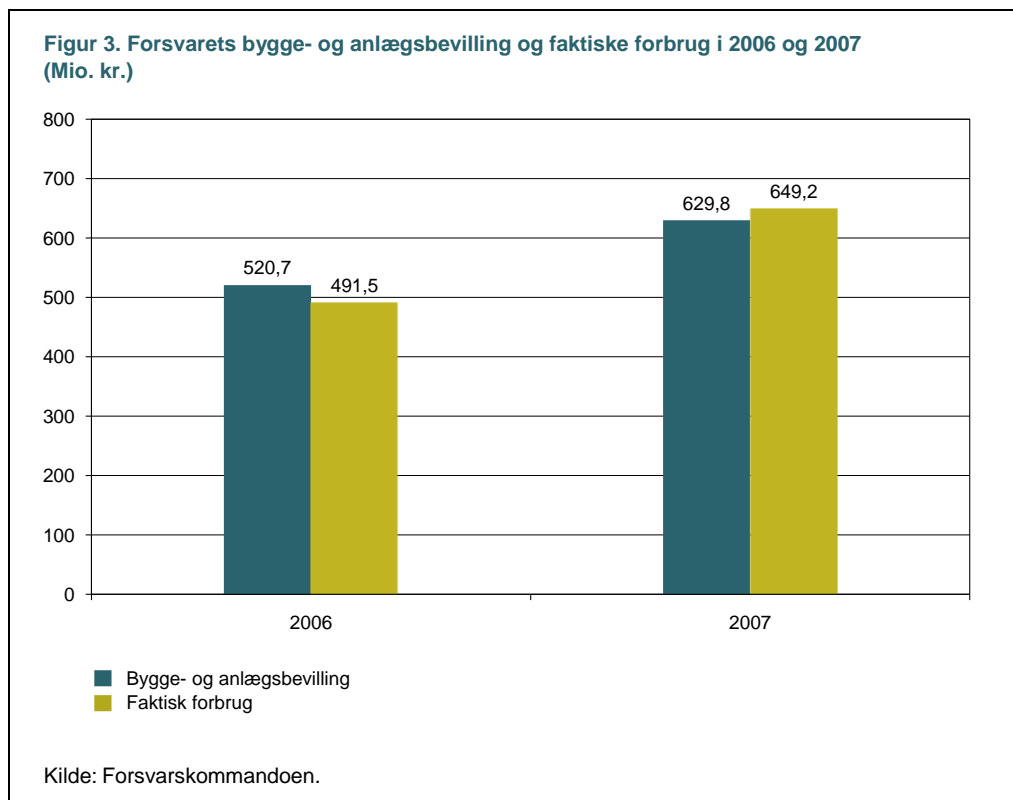
Forsvarskommandoen har videre oplyst, at det fra 1. april 2007 blev muligt at registrere opgaver og forbrug på projektniveau, men at systemet ikke blev anvendt konsekvent fra denne dato. Indførelsen af systemet indebar, at der i en periode skete flere fejl i anvendelsen af systemet. Forsvarskommandoen har oplyst, at Forsvarets Bygnings- og Etablissements-tjeneste i 2007 ikke fuldt ud var i stand til at redegøre for de betydelige udgifter til vedligeholdelse på projektniveau og ikke havde et fuldstændigt overblik over den samlede økonomiske situation for de mindre vedligeholdelsesprojekter.

Vurdering

60. Forsvarets økonomiske styring af de mindre projekter i 2006 og 2007 var ikke tilfredsstillende. Forsvaret har ikke løbende haft et samlet overblik over forbruget og kan ikke redegøre for forbruget på de enkelte projekter. Forsvaret har ikke i 2006 eller 2007 haft et samlet system til registrering af mindre vedligeholdelsesprojekter. Det har betydet, at forsvaret har haft et utilsigtet merforbrug i 2007 på 67,3 mio. kr. Forsvaret har erkendt, at der i 2007 ikke var et tilfredsstillende overblik over den samlede økonomiske situation for de mindre vedligeholdelsesprojekter. Forsvarsministeriet har oplyst, at Forsvarskommandoen vil iværksætte en handleplan i 2008, der retter op på forholdene.

B. Større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

61. Forsvarets samlede bygge- og anlægsbevilling og faktiske forbrug for 2006 og 2007 er vist i figur 3.



62. Figur 3 viser, at forswarets samlede bygge- og anlægsbevilling var på 520,7 mio. kr. i 2006 og på 629,8 mio. kr. i 2007. Det faktiske forbrug på bygge- og anlægsområdet var på 491,5 mio. kr. i 2006 og på 649,2 mio. kr. i 2007. Det betyder, at der i 2006 har været et mindreforbrug på 29,2 mio. kr., og at der i 2007 har været et merforbrug på 19,4 mio. kr. Forsvarskommandoen oplyser, at der altid vil være en tidsmæssig forskydning, da der ikke falder betaling for arbejder, der ikke er afsluttet, eller arbejder, der er færdige før tid. Rigsrevisionen er enig med Forsvarskommandoen i den betragtning.

63. Forsvarets projekter, der har et beløbsmæssigt omfang over 3 mio. kr., bliver registreret i et projektstyringsystem, der direkte leverer data til finansmodulet i DeMars.

Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste følger månedligt op på forbrug på større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter. Forsvaret kan dermed trække en samlet budgetoversigt over alle de igangværende projekter.

Vurdering

64. Forsvaret følger månedligt op på forbruget på de større projekter. Opfølgningen er samlet set fredsstillende.

V. Forsvarsministeriets forvaltning

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Forsvarsministeriet bør fremover følge mere systematisk op på oplysninger på vedligeholdelsesområdet.

65. Rigsrevisionen har undersøgt, om Forsvarsministeriet har fulgt op på forelagte oplysninger, herunder om ministeriet følger op på Forsvarskommandoens informationer om bevillinger og forbrug til projekter.

Rigsrevisionen har videre undersøgt, om Forsvarsministeriet har fulgt op på, om forsvaret indhenter det vedligeholdelsesmæssige efterslæb på forsvarets bygninger og anlæg, som blev omtalt i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2007. Undersøgelsen vurderer, om efterslæbet er nedbragt, og om der er opbygget yderligere efterslæb.

A. Opfølgning på vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

Mindre vedligeholdelsesprojekter

66. Finansministeriet har ikke fastlagt krav for regnskabsmæssig budgettering, registrering eller styring af vedligeholdelsesmidler. Der er tale om betydelige udgifter på min. 250 mio. kr. årligt. Forsvarsministeriet bør derfor sikre en rimelig styring af udgifterne til området som led i god offentlig økonomistyring.

67. Forsvarsministeriet stillede i 2006 og 2007 resultatkrav om, at Forsvarskommandoen skulle redegøre for det økonomiske omfang af løbende vedligeholdelse af forsvarets bygninger og anlæg. Ministeriet har givet Forsvarskommandoen mulighed for at fastsætte et mål om minimumsforbrug til bygningsvedligeholdelse. Målet var en følge af Statsrevisorerens beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger.

68. Forsvarskommandoen oplyste i sin årlige særlige tilsynsrapportering i 2005 til Forsvarsministeriet, at der fortsat var behov for styringsmæssige tiltag i forhold til vedligeholdelse af bygninger og anlæg. I 2006 oplyste Forsvarskommandoen til ministeriet, at der ikke var udført monitoring (kontrol) af udviklingen i forbruget på de mindre vedligeholdelsesprojekter i forhold til de interne budgetter i 2006 og de aktiviteter, der er forbundet hermed. Forsvarskommandoen oplyste som begrundelse, at personalemæssige forhold nødvendiggjorde en meget hård prioritering af de opgaver, som skulle udføres. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der var usikkerhed om omfanget af det reelle forbrug til bygningsvedligeholdelse i 2006 og 2007.

69. Forsvarsministeriet har modtaget rapportering fra Forsvarskommandoen, som viser, at der i 2007 er budgetteret med 304.210.926 kr. inkl. ekstra bevillinger til vedligeholdelse, og at der er brugt 346.998.002 kr. til formålet. De 5 byggestøttecetre har, ifølge ministeriet, brugt mere end minimumsrammerne i overensstemmelse med Forsvarskommandoens retningslinjer, mens der på de større projekter over 3 mio. kr. er et mindreforbrug. Ministeriet har ingen bemærkninger til udviklingen, fordi ministeriet anser, at mindreforbruget bliver mere end opvejet af merforbruget, og fordi Forsvarsministeriet har et ønske om at indhente det vedligeholdelsesmæssige efterslæb.

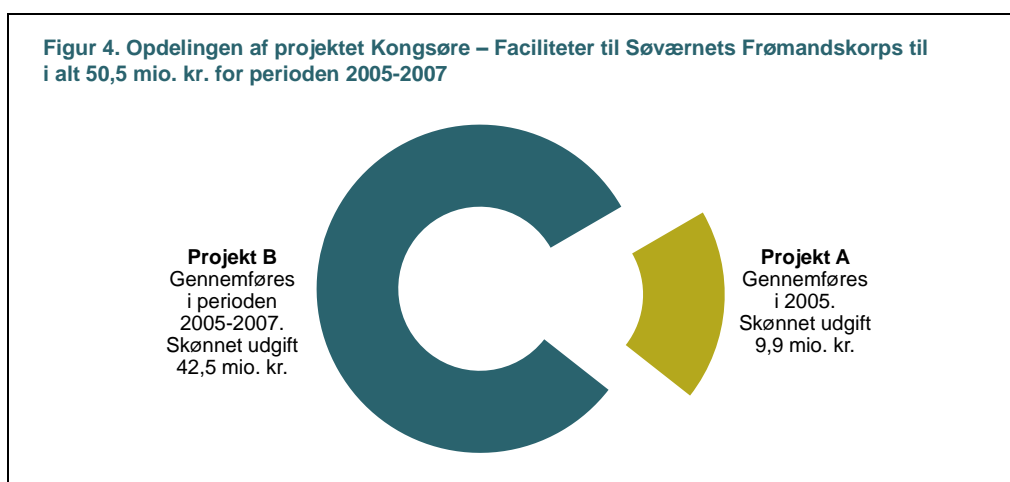
Forsvarsministeriet har oplyst, at det er positivt, at der er gennemført vedligeholdelse. Ministeriet henviser dog til, at Forsvarskommandoen ikke finder styringen af området tilfredsstillende, og at Forsvarskommandoen derfor har iværksat et projekt, der skal skabe sammenhæng mellem udmeldinger i 2008 om opgaver, rammer, budget og planlagte aktiviteter. Forsvarsministeriet har oplyst, at man forventer at blive orienteret af Forsvarskommandoen om virkningen af projektet. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Større vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

70. Finansministeriets budgetvejledning 2006 fastlægger, at bygge- og anlægsarbejder først kan sættes i gang, når der er givet en bevilling, og når projektet og dets totaludgift er godkendt. Budgetvejledningen stiller også krav om, at ministeriet et antal gange om året skal udarbejde rammeredegørelser til Finansministeriet vedrørende bevillingsanvendelsen på ministerområdet. Rigsrevisionen har i 14 sager undersøgt, om Forsvarsministeriet følger og håndhæver bevillingsreglerne i de undersøgte projekter.

71. Forsvarsministeriet følger gennem rammeredegørelser fra Forsvarskommandoen op på udviklingen på bygge- og anlægsområdet. Opfølgningen omfatter strukturprojekter og bygge- og anlægsprojekter på finansloven. Strukturprojekterne bliver samtidig fulgt op ved rapportering i forhold til forsvarsforliget. Forsvarsministeriets opfølgning ligger inden for de generelle krav om opfølgning på bygge- og anlægsområdet.

72. Rigsrevisionens gennemgang af de 14 større projekter omfatter projektet Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps. Projektet er en følge af forsvarsforliget 2005-2009, der indeholdt et mål om at forøge Søværnets Frømandskorps med ca. 90 specialuddannede soldater. Forsvaret skønnede i marts 2005, at projektet ville medføre et øget behov for at renovere og ombygge den eksisterende bygningsmasse til en samlet udgift på 50,5 mio. kr. Efterfølgende besluttede Forsvarskommandoen at dele projektet op i 2, som vist i figur 4.



Figur 4 viser, at projekt A var planlagt gennemført i 2005 med en skønnet udgift på ca. 9,9 mio. kr., og at projekt B var planlagt gennemført i perioden 2005-2007 med en skønnet udgift på ca. 42,5 mio. kr. I alt en samlet udgift på 52,4 mio. kr.

73. Forsvarets Bygningstjeneste, som dengang havde ansvaret for området, havde gentagne gange i sagsforløbet anført, at projektet bevillingsmæssigt burde behandles som ét samlet projekt og dermed, at det skulle have været forelagt Finansudvalget, idet det samlet oversteg grænsen på 10 mio. kr. Forsvarets Bygningstjeneste havde udarbejdet et udkast til et aktstykke på projektet, som ministeriet fik i kopi. Forsvarskommandoen tog imidlertid ikke aktstykket til efterretning. Projektet Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps blev først opført på finanslovens bygge- og anlægsbevilling for 2006.

74. Rigsrevisionen skal henvise til Budgetvejledningens regler om, at bygge- og anlægsarbejder kan igangsættes, når der er givet en bevilling, og der foreligger en godkendelse af projektet og dets totaludgift. Projektets samlede skønnede udgift på 50,5 mio. kr. lå langt over kravet på 10 mio. kr. for, hvornår projekter skal forelægges for Finansudvalget. Forsvarsministeriet skulle have sikret, at der forelå et tiltrådt aktstykke, før projektet blev igangsat.

Forsvarsministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at det på baggrund af Rigsrevisionens sagsfremstilling kan konstateres, at der var tale om et fejlskøn fra Forsvarsministeriets side.

75. Rigsrevisionen har yderligere konstateret, at forsvaret den 12. oktober 2005 fik et tilbud på delprojektet, projekt A, på 10.779.000 kr. Forsvaret indgik dog kun en kontrakt med en entreprisum på 8.089.000 kr. den 1. december 2005. Beløbet lå dermed isoleret set under grænsen for, hvornår projektet skal forelægges for Finansudvalget. Det lavere beløb skyldes, at forsvaret havde udeladt arbejde for et beløb på 2.940.000 kr.

Forsvaret indgik imidlertid ca. 3 måneder efter, den 20. februar 2006, dvs. i det nye finansår, en entreprisekontrakt med samme entreprenør for det meste af det resterende arbejde i det oprindelige tilbud fra oktober 2005 på 2.670.000 kr. Kontrakten blev indgået på baggrund af firmaets oprindelige tilbud af 12. oktober 2005. Den samlede entreprisum på delprojektet udgjorde dermed 10,5 mio. kr., men heller ikke delprojektet blev forelagt Finansudvalget. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har været bekendt med de samlede oplysninger om delprojektet.

76. Forsvarsministeriet har ikke forelagt totalprojektet eller delprojektet for Finansudvalget, som det er krævet. Den samlede investering var allerede fra starten vurderet til at overstige 10 mio. kr., hvorfor Forsvarsministeriet burde have fået Finansudvalgets godkendelse.

Vurdering

77. Forsvarsministeriet kan med fordel sikre sig en tættere opfølgning på det samlede vedligeholdelsesforbrug på de mindre projekter, idet der er tale om brug af betydelige midler.

Forsvarsministeriet har bedt om en orientering om effekterne af den handleplan, som Forsvarskommandoen har iværksat i juni 2008 for at rette op på den samlede økonomiske styring af de mindre vedligeholdelsesprojekter.

Rigsrevisionen vurderer for de større projekter, at ministeriets opfølgning samlet set er tilfredsstillende.

Forsvarsministeriet skulle ifølge bevillingsreglerne have forelagt bygge- og anlægsprojektet Kongsøre – Faciliteter til Søværnets Frømandskorps for Finansudvalget. Forsvarsministeriet har erkendt, at der var tale om et fejlskøn fra ministeriets side.

B. Opfølgning på efterslæbet på vedligeholdelse

Efterslæb på vedligeholdelse

78. Statsrevisorernes beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger viste, at forsvaret ikke havde tilstrækkeligt overblik over behovet for vedligeholdelse af forsvarets bygninger, og at der var et betragteligt vedligeholdelsesefterslæb på forsvarets bygninger. Forsvaret havde pr. 1. januar 2004 vurderet det vedligeholdelsesmæssige efterslæb til at udgøre ca. 1,5 mia. kr. ekskl. de gule stokke i Nyboder. Statsrevisorerne kritiserede, at forsvaret kun delvist havde opretholdt bygningernes vedligeholdelsesstand, hvorved der er oparbejdet betydeligt efterslæb på vedligeholdelse. Statsrevisorerne påtalte, at forsvaret ikke havde et opdateret overblik over bygningernes vedligeholdelsesbehov, og at forsvarsforligenes oplysninger om størrelse af det vedligeholdelsesmæssige efterslæb således havde været baseret på skøn.

79. Forsvaret opgjorde i 2006 på baggrund af Statsrevisorernes beretning, med bistand fra eksterne konsulenter, efterslæbet på vedligeholdelse til ca. 650 mio. kr. Heraf udgør efterslæbet vedrørende Nyboder ca. 200 mio. kr. Hertil skal tillægges 20 %, der er afsat som en pulje til at dække udgifter til at udføre destruktive undersøgelser eller øgede udgifter, der ikke kunne forudses. På den baggrund er det samlede efterslæb opgjort til 750-800 mio. kr. (prismiveau 2006). Revurderingen betyder, at opgørelsen af efterslæbet er blevet reduceret fra ca. 1,5 mia. kr. til 750-800 mio. kr.

80. Opgørelsen af efterslæbet dækker 85,2 % af alle forsvarets bygninger. Forsvaret har oplyst, at opgørelsen fraregner bygninger, der er planlagt afhændet, enkelte fortrolige bygninger, bygninger, som allerede er tilfredsstillende vedligeholdt, eller bygningsprojekter, som allerede var igangsat. Forsvaret har endvidere oplyst, at det oprindeligt var planen, at efterslæbet skulle være indhentet ultimo 2015, men at en væsentlig del af efterslæbet bliver indhentet i 2009. Forsvarsministeriet oplyser, at handleplanen er justeret, så det nu er målsætningen, at det vedligeholdelsesmæssige efterslæb er indhentet i 2013, mens en væsentlig del af efterslæbet stadig skal være indhentet i 2009.

81. Rigsrevisor udtrykte ultimo 2007 tilfredshed med, at Forsvarsministeriet havde skabt et opdateret overblik over bygningernes vedligeholdelsesmæssige stand, jf. notat til Statsrevisorerne af 29. november 2007 om opfølgning i sagen om vedligeholdelse af statens bygninger (beretning nr. 5/05).

Forsvaret har i april 2008 opdateret opgørelsen over det bygningsmæssige efterslæb. Opgørelsen bygger på de lokale byggecentres vurderinger af det indhentede efterslæb i 2007 og viser, at der er udført opgaver for 14,8 mio. kr. til at indhente efterslæbet i 2007. Det samlede efterslæb på vedligeholdelse er vurderet til 751,7 mio. kr. med en prisreguleret værdi på 819,7 mio. kr. Det betyder, at det vedligeholdelsesmæssige efterslæb ikke er reduceret væsentligt, siden opgørelsen blev foretaget i 2006.

82. Forsvaret har i maj 2008 udarbejdet en detaljeret handleplan for at nedbringe det vedligeholdelsesmæssige efterslæb for perioden. Forsvarsministeriet oplyser, at handleplanen indeholder projekter for den periode, hvor der er finansiering, idet det ikke er muligt at udarbejde en plan uden at kende rammerne for det enkelte år. Rammerne skal være kendte for at kunne "klumpe" projekterne og sikre en totaløkonomisk optimal gennemførelse. Ministeriet oplyser også, at Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste ikke finder det hensigtsmæssigt at detailplanlægge 10.000 projekter 6 år frem i tiden og har derfor kun detailplanlagt for de kommende 3 år.

Ministeriet har oplyst, at ejendomme, der er planlagt at skulle sælges, ikke kan markeres særskilt i den database, hvor efterslæbet er opgjort. Det er imidlertid indskærpet over for de udførende enheder, at vedligeholdelse på ejendomme, der skal sælges, kun må ske efter særlig aftale.

Forsvarets har ca. 6.000 bygninger med et samlet areal på 2.200.000 m². Opgørelsen af efterslæbet indeholder en vurdering af 5.110 bygninger med et samlet bygningsareal på 1.696.700 m².

Ministeriet oplyser videre, at Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjenestes økonomiske plan for at indhente den resterende del af efterslæbet ikke indeholder en detaljeret oversigt over de enkelte aktiviteter. Det skyldes både, at det ikke har været muligt at nå på den begrænsede tid, og at det ikke er hensigtsmæssigt med mange små aktiviteter. Den økonomiske plan forudsætter, at puljen til skjult efterslæb er fordelt jævnt over de 3 sidste år, og at større projekter – projekter over 1 mio. kr. – vil blive gennemført i perioden 2007-2009. Større projekter vil i et vist omfang blive fremskyndet. Forsvarsministeriet oplyser, at efterslæbet vil blive indhentet inden for den lovede periode, og at der ikke er opbygget nyt efterslæb.

83. Forsvaret har planer om at oprette en særlig gruppe på 9 årsværk, som skal arbejde på at indhente efterslæbet. Forsvarsministeriet oplyste til Rigsrevisionen den 1. oktober 2007, at gruppen ville blive oprettet i slutningen af 4. kvartal 2007. Pr. 1. august 2008 var 7 af de 9 stillinger besat.

Vurdering

84. Forsvaret har i maj 2008 udarbejdet en detaljeret handleplan, der skal sikre, at efterslæbet på vedligeholdelse bliver indhentet.

Forsvarsministeriet oplyser, at efterslæbet vil blive indhentet i 2013. Rigsrevisionen har noteret sig, at efterslæbet, ifølge forswarets egne opgørelser, ikke er reduceret væsentligt siden 2006.

C. Organiseringen af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter

Omorganisering

85. Omorganiseringen er en væsentlig del af forsvarsforliget 2005-2009. Det er i forsvarsforliget aftalt, at forswarets administration skal omstilles, rationaliseres og effektiviseres til fordel for de operative områder, hvor kapaciteten skulle øges. Forvaltningen af de administrative opgaver skulle centraliseres i enheder til administration af henholdsvis personale, materiel samt bygninger og anlæg mv. I den nye struktur skulle de administrative opgaver samles i servicefællesskaber. Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste blev derfor oprettet som et nyt servicefællesskab for bl.a. administration af byggeri, anlæg og bygningsvedligeholdelse.

BOKS 4. ETABLERING AF FORSVARETS BYGNINGS- OG ETABLISSEMENTSTJENESTE

Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste blev oprettet som et servicefællesskab den 1. januar 2007 og skulle varetage følgende opgaver: vedligeholdelses-, bygge- og anlægsprojekter, udlejning af lejligheder, køb og salg af ejendomme samt drift af alle forswarets etableringer, herunder kantinedrift, rengøring, arealpleje og affaldshåndtering. Under Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste er der fra den 1. januar 2007 oprettet 5 regionale byggestøttee centre og 8 lokale støttee centre med tilhørende lokale støtteelementer, som varetager vedligeholdelses-, bygge og anlægsprojekter lokalt.

I perioden 1. januar 2006 - 31. december 2006 var der oprettet en midlertidig projektorganisation "Projektorganisation Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste", der var en selvstændig myndighed under Forsvarskommandoen. Projektorganisationen skulle varetage alle de ovenstående opgaver med undtagelse af bygningsvedligeholdelse og etableringsdrift. Den opgave blev udført i den hidtidige struktur.

Ansvar for bygningsvedligeholdelse og etableringsdrift lå i perioden 1. januar 2006 - 31. december 2006 hos de underliggende myndigheder som Hærens Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando, mens tilsynsforpligtelsen lå hos Forsvarskommandoen.

Forsvarets Bygningstjeneste, der fungerede indtil udgangen af 2005, havde ansvar for bygge- og anlægsvirksomhed og tilsyn mv. Dette ansvar overgik til "Projektorganisation Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste" fra den 1. januar 2006.

86. Forsvarsministeriet har i 2005 godkendt Forsvarskommandoens omfattende plan til at omorganisere området med forbehold for klassificering af stillinger.

87. Forsvarsministeriet fastlagde i 2006, at ministeriet som led i forligsrapporteringen ville følge oprettelsen af servicefællesskaber. Forsvarsministeriet vurderede i 2007, at det endnu ikke var muligt at fastsætte egentlige mål og resultatkrav for servicefællesskaberne og dermed heller ikke for Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste.

Opgavevaretagelse og personale

88. Forsvarskommandoen skulle efter interne regler fastlægge en instruks for Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjenestes opgaver inden den planlagte opstart den 1. januar 2007. Formålet var bl.a. at sikre, at der var klare snitflader mellem Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste og Forsvarskommandoen. Chefen for Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste har i perioden haft og har, indtil en godkendt instruks foreligger, en midlertidig instruks, som bliver understøttet af forsvarschefens årsprogram, der specificerer opgaver og ansvar.

89. Der var overlappende ansvar og manglende placering af ansvar til administrationen af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsopgaver i sidste halvdel af 2006. I perioden 1. august - 31. december 2006 var der flere parallelle kommando- og ansvarsforhold. Både "Projektorganisation Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste", Forsvarets Bygningstjeneste og Forsvarskommandoen var involveret i administrationen af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsopgaver. Endvidere stod Forsvarets Bygningstjeneste formelt set uden chef i perioden 1. juli - 31. december 2006. Opgaven blev derfor delvist varetaget af "Projektorganisation Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste" under Forsvarskommandoens ledelse. Forsvarsministeriet har oplyst, at direktøren for Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste tiltrådte som chef den 1. august 2006.

90. Det har taget 2 år at få besat chefstillinger i Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste, og flere chefstillinger var primo 2008 stadig ubesatte. Det betyder, at cheffunktionerne har været udført af fungerende chefer, der dog ikke i alle tilfælde har fået endelig udmelding om deres opgaver. Ansættelsen af chefer i de 5 byggestøttecentre var fortsat uafsluttet medio 2008. Pr. 1. juni 2008 var 3 chefer tiltrådt, mens 2 stillinger stadig var ubesatte. Alle 5 byggestøttecentre har i hele perioden haft fungerende chefer, idet stedfortrædere eller andre har varetaget cheffunktionen.

91. Rigsrevisionen har konstateret, at der har været mange ledige stillinger i Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste i 2007, fx var der i Byggestøttecenter Sjælland/Lolland/Falster medio 2007 i alt 9 ledige stillinger ud af 27 stillinger. Chefstillingen var også ledig.

92. Personalemangel har både forsinket indførelsen af et projektstyringssystem og opgaveløsningen. Forsinkelsen skyldes ifølge forsvaret, at der har været stor forsinkelse på at få klassificeret stillingerne. Forsvarsministeriet tog ved oprettelsen af Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste forbehold for klassifikation af stillinger. Forsvarsministeriet oplyser, at da oprettelsen af servicefællesskaber indebærer klassifikation af et stort antal stillinger, presede departementet ikke særskilt på for klassifikation af stillinger i Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste.

93. Forsvaret har endnu ikke 2 år efter opstarten af "Projektorganisation Forsvarets Bygnings- og Etablisementstjeneste" fået organisation og personale endeligt på plads. Manglende personale har også betydet, at kompetencer og jobfunktion ikke altid har været i overensstemmelse. Der har fx i byggestøttecentrene kun været midlertidigt fungerende chefer, som ofte var projektledere. Personalemanglen og usikkerhed om personalets placering har generelt også medvirket til at forsinke løsningen af opgaver i organisationen.

Vurdering

94. Der har ikke været en klar og entydig organisation af vedligeholdelses-, bygge- og anlægsområdet, hverken i overgangsåret 2006 eller i 2007. Forsvarets betydelige organisatoriske omlægninger efter forsvarsforliget 2005-2009 har sammen med den generelle mangel på arbejdskraft ført til personalemangel på området. Det har vanskeliggjort opgaveløsningen.

Rigsrevisionen, den 13. august 2008

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen