

Kim Normann Andersen
Professor, Department of IT Management (ITM)
Copenhagen Business School (CBS)
E-mail: andersen@cbs.dk. Telefon: 3815-2437/ 2479-4327

20. april 2016

Åbent brev til Folketingets Forsvarsudvalg

Vedr. IT-systemer på vinger: funktionalitet, data og omkostninger ved anskaffelse af nye kampfly

Den offentlige sektor har gennem mange årtier været plaget af forsinkelser, leverancer der ikke matchede behovet samt dyrere løsninger end planlagt. Omend der er eksempler på it-anskaffelser, der ikke er fejlet på alle tre punkter, så synes der at være en tendens til at mindst et af de tre "skandale-elementer" er tilstede ved større, offentlige it-projekter, således også i Forsvaret. Eksemplerne er legio, men alligevel synes centrale lærepenge fra it-skandalerne at blive tilsidesat og ikke inddraget som væsentlige elementer i udbudsmaterialet eller ved valg af leverandører. Det samme mønster synes, at tegne sig ved anskaffelse af nye kampfly.

Beslutningen om anskaffelse af nye kampfly kalder på handling og specielt forsvaret har igennem mange år været frustreret over beskæring af budgetrammen til anskaffelse af nye fly samt en bekymring over om den politiske del af processen er så langsommelig, at man mister troværdighed på den internationale scene samt mister mulighed for deltagelse i og mulig indflydelse på udviklingen af de nye fly. Om end der er betydelig usikkerhed m.h.t. hvor mange danske virksomheder, der vil kunne indgå direkte i underleverancerne så er det et naturligt ønske også hos mulige, danske underleverandører at få en snarlig afklaring: hvilket af de tre fly skal afløse de aldrende F-16? Super Hornet, Joint Strike Fighter (JSF) eller Eurofighter?

Præmissen for dette indlæg er, at anskue fly-anskaffelse som en it-løsning på vinger. I dette indlæg er det altså ikke eksempelvis selve fly-skroget, bombernes kapacitet eller landings- og lasteevne der er i fokus. Dermed har jeg også understreget, at jeg ingen indsigt har i de militærstrategiske eller

militær-faglige dele. Ambitionen er således alene, at gøre opmærksom på de it-relaterede faktorer set i lyset af lærepenge fra andre, store offentlige it-investering. Det er oplagt, at hensynet til de it-mæssige forhold kun er et blandt mange andre og måske vigtigere hensyn. Indlægget er resultatet af en scanning af udvalgsmateriale, skriftlig og digitalt tilgængeligt materiale samt samtaler med aktører direkte eller indirekte involveret på leverandørsiden. Det understreges at scanningen ideelt bør følges op af en mere grundig og systematisk analyse. Når jeg alligevel vælger at offentliggøre mine observationer fra scanningen af beslutningsforløbet, skyldes det at der er en række åbenlyse uklarheder der trækker klare spor til andre it-skandalers eskalering.

Anskaffelse af fly adskiller sig på en række punkter fra andre it-anskaffelser. På den ene side er der næppe nogle anskaffelser der er underlagt større fortrolighed i.f.t. den policy sammenhæng de indgår i og det derfor kan være vanskeligt for både politikere og borgere / journalister m.fl. at få indsigt og endnu vanskeligere at forstå indholdet. På den anden side er der få, større anskaffelser hvor offentligheden (ufrivilligt) er blevet inddraget i netop processen med anskaffelsen. Det er de færreste statslige it-anskaffelser der kan bryste sig af tilsvarende opmærksomhed før de færdigudviklede og taget i brug. Det er også de færreste it-anskaffelser der er omgærdet af samme fascination som kampfly og brede, langstrakte forlig.

Det offentlige rum har sjældent været mere genstand for hvad der nærmer sig næsten krigen om flyene, men alligevel synes forvirringen om hvad der er fakta større, snarere end mere afklaret. Jeg konstaterer, at gennem de sidste femten år er tilsyneladende *ingen* af de danske it-forskere der beskæftiger sig med anskaffelse og implementering af store, offentlige it-projekter blevet inddraget eller hørt i processen med anskaffelse af it-projekter. Der er i mindst tre iøjnefaldende faktorer som, ud fra min synsvinkel, trænger til nærmere afklaring:

1. Komplexitet, funktionalitet og tidshorisont
2. Datatransport og datalagring mellem fly og land
3. Datagrundlag for estimering af omkostninger

Ad.1. Komplexitet, funktionalitet og tidshorisont

Med markante og vitale dele af den samlede funktionalitet endnu ikke udviklet, er det åbenlyse dilemma om man fortsat skal deltage i omkostningerne ved at lave denne udvikling eller lade andre betale for denne del og tage en evt. beslutning om anskaffelse senere, efter udviklingen er afsluttet.

Der er mange tilfælde af tidligere beslutninger om offentlige investeringer, hvor produktet eller løsningen ikke var færdigudviklet eller man ikke vidste hvordan problemet skulle løses ved beslutningen om at iværksætte beslutningen. Sygehuset i Herlev er et godt eksempel på dette. Men Herlev byggeriet blev en markant skandale i betydningen tid, pris og indhold. Også inden for Forsvarets område er der eksempler på at anskaffelsen af fly skete på trods af væsentlige implementeringsproblemer til følge. De eksisterende F-16 er i denne kategori.

Det unikke med især JSF er mængde linjer kode, der med 6+ millioner linjer adskiller sig væsentligt fra både de eksisterende fly og de øvrige fly. Omend antal linjer kode ikke nødvendigvis er afgørende eller indikator på større eller bedre funktionalitet, så er der generel enighed om at JSF kan blive de øvrige teknisk overlegne. De uafklarede punkter er fortsat, trods 15 års tilløb, *hvornår denne fulde funktionalitet kommer, til hvilken pris og behovet for denne overlegenhed.*

Omvendt kan holdbarheden i et argument om at vælge lavere funktionalitet end JSF selvsagt problematiseres, da de øvrige fly på sigt også ville skulle udvikle tilsvarende tekniske løsninger og de omkostninger vil være mere ukendte end JSF, da de allerede har givet et (måske urealistisk) bud på hvad omkostningerne er.

Ad. 2. Datatransport og datalagring mellem fly og land

Den tekniske infrastruktur og arkitekturen synes at være markant forskellig i de tre flytyper. Bemanningen, lagring og datatransport mellem fly og land er i to yderpoler med Eurofighter som den mest decentrale model og største lokale datasuverænitet, er dataejerskabet i bedste fald mere uklart i især JSF.

Hvor den forventede udvikling og dataopsamling i udviklings- og driftsfasen vil kræve en mere centraliseret løsning hos JSF, er der lagt op til en mere decentral løsning hos især den europæiske løsning.

De planlagte missioner udføres på baggrund af forprogrammerede oplysninger, som loades på flyenes computere inden take-off. Usikkerheden om datalagring og ejerskab går både på denne del, men især på dataoverførsel til/ fra flyene under og efter de planlagte missioner samt ikke-planlagte missioner og ikke-planlagte hændelser. Der synes at være indikatorer på forskelle i hvor servere og datafødning sker fra og hvilke konkrete styrker og svagheder, der er ved eventuelle variationer i en ren decentral model kontra en mere central, fælles model.

Ad. 3 Datagrundlag for estimering af omkostninger

Forsvarsudvalget diskuterede for godt 15 år siden Danmarks deltagelse i udviklingen og udviklingsomkostninger for JSF. Ministeren svarede på Udvalgsmøde i juni måned 2001 flg.

”..hidtil har været forventet, at udviklingsfasen i Joint Strike Fighter (JSF) projektet vil koste 350 mio. kr., mens den nu oplyses at ville koste mellem 600 mio. kr. og 2 mia. kr. Som det fremgår af artiklen, var beløbet på 350 mio. kr. opgjort ud fra en pakkeløsning dog kun sammen med Norge og Holland men ikke Belgien, ligesom udviklingsfasen skulle slutte i 2008. Angivet i USD var det årlige danske bidrag skønnet til ca. 7 mio. USD ud fra de forventede forudsætninger.

I forbindelse med Storbritanniens indgåelse af aftale med USA tidligere i år om deltagelse i JSF projektets udviklingsfase er det blevet klart, at udviklingsperioden nu påregnes at vare ca. 11 år mod tidligere ca. 7 år. Samtidig er budgettet for udviklingsfasen udvidet fra ca. 17 mia. USD til ca. 25,7 mia. USD.”
(Forsvarsudvalget, Alm. del - bilag 333, 2000/2001)

I de 15 år der er gået mellem denne debat og anskaffelsessituationen har debatten i USA bl.a. været fokuseret på hvor meget der er færdigudviklet. Af de mere avancerede dele er godt 20% udviklet. Alligevel kan man ikke af de offentligt tilgængelige dele af bilagsmaterialet fra Forsvarsudvalget se hvilke faktiske omkostninger bl.a. Norge har haft i.f.m. beslutning og testflyvning. Det fremgår heller ikke hvad omkostningerne på særligt it-siden for andre flytyper har været på tilsvarende, flere eller færre antal fly som Danmark står overfor at skulle anskaffe.

Der synes at være indikatorer på, at de omkostninger der regnes med i den danske beslutningsmodel er markant lavere end eksempelvis Norge, der p.t. laver testflyvninger på Joint Star Fighter. Til gengæld er det vanskeligt tilgængeligt materiale og det ville være konstruktivt om disse data blev lagt frem for i det mindste politikerne.

Sigtet med ovenstående er ikke, at udpege et bestemt fly blandt de tre kandidater som bedst eller at et eller flere ikke skal vælges. Det er dog omvendt klart, at særligt ét fly skiller sig ud i de spørgsmål og drøftelser der har været. Det rejser både bekymringen om belysningen af JSF er tilstrækkelig, men selvsagt også det åbenlyse om styrkerne (og svaghederne) ved de øvrige fly er belyst tilstrækkeligt. Det fremstår som en omfattende debat, om end få fakta, om JSF. Til gengæld er data om de to øvrige fly mindre fremtrædende på sammenlignelige parametre. Den meget omfattende kampagne som Boeing har ført i bl.a. fysiske reklamer på metrostationer i Danmark er et noget utraditionelt skridt, men det burde ikke ekskludere fra en også konstruktiv kritisk debat om også dette fly. Det er således stadig uklart om, og i givet fald hvilket omfang, business case for bl.a. datasiden er forskelligt mellem de tre fly.

En mulig vej er at udskyde beslutningen til der er større sikkerhed om funktionalitet og samlet, reel pris. En beslutning om at udskyde beslutningen om køb, kan med rette kaldes en ikke-beslutning og afspejle manglende karakterfasthed. To dyder man normalt ikke huer i Forsvarets kredse. Udskydelse af beslutningen vil også kunne give forsvaret meget konkrete problemer så som *markant udskydelse af leveringstidspunkt, usikkerhed om hvor længe de eksisterende fly kan holdes i drift samt at en eller flere af de tre leverandører mister interessen for leverancen* af et trods alt lille antal fly – målt med internationale briller.

En mulig vej er, at søge alternativer til køb som eksempelvis en leasingmodel. En eventuel leasingmodel ændrer dog ikke ved, at de tre områder nævnt ovenfor er relevante at afklare for alle tre flytyper. Alternativt er at tage beslutningen om et køb, velvidende at udgifterne forventeligt løber løbsk. Svaret på om udgifterne vil kunne løbe løbsk ved alle tre flytyper, svæver i luften. Det ville der jo ikke være noget nyt i i.f.t. andre it-anskaffelser. Faktisk vil det være næsten forventeligt, at selv med 15 års udredning, er der ikke åbenhed eller klarhed om pengesiden. Der er dog den markante forskel fra næsten alle andre it-skandaler i den offentlige sektor, at der ikke vil være

nogen reel exit mulighed og at denne gang vil budgetoverskridelserne virkelig kunne få luft under vingerne.